

2. כפרוטוקולים 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 שנבקעו 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 באחזקת האזור. ברשות החברה כ-150 יחידות דיוור, עסקים וסטודיוות (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.

החברה והתפתחותה

החברה לפיתוח יפו העתיקה בע"מ (להלן - החברה) נוסדה בידי הממשלה ועיריית תל אביב-יפו בשנת 1961. מטרת החברה, כפי שנקבעו בתזכיר ההתאגדות, היו לפתח את העיר העתיקה ביפו בשטחים שממזרח לנמל יפו, כאתר היסטורי, ומרכז אמנות וכידור, תוך מתן תשומת לב מיוחדת לעידוד התיירות.

על החברה הוטל לפנות את השכונה מדייריה ולאכלסה מחדש באמנים תוך ניצול המבנים הקיימים ושמירה על הסגנון הארכיטקטוני המיוחד של האיזור. השטח שהחברה פועלת בו משתרע על כ-112 דונם, כולל כ-42 דונם שטח ציבורי ואתרים ארכיאולוגיים. מינהל מקרקעי ישראל העביר לבעלות החברה שטח של כ-45 דונם וכן את השטחים הציבוריים תמורת הקצאת הון מניות. באוקטובר 1962 חכרה החברה מכנסיה שטח של כ-3 דונם ל-99 שנים, תמורת תשלום חד פעמי של 14.7 ש"ח (כ-\$49,000) ותשלום שנתי של 0.1 ש"ח (\$333) בלא תנאי הצמדה. באוקטובר 1967 חכרה החברה מכנסיה אחרת שטח של כ-3 דונם לתקופה של 60 שנה תמורת תשלום חד פעמי בסך של 0.4 ש"ח (כ-\$1,333) ותשלום שנתי בסך 0.41 ש"ח (כ-\$1,366) צמוד למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד). את יתרת השטח, כ-19 דונם, רכשה החברה מבעלים פרטיים.

לאחר פיתוח השטח והמבנים, שנעשה ברובו בשנות השישים נמצאות כיום כרשות החברה כ-150 יחידות שהיא מחכירה לאמנים, כשליש מהן משמשות למגורים, כשליש למגורים בתוספת סטודיו והיתרה לעסקים. כן נמצאים בשטח יפו העתיקה מספר מצומצם של מבנים בבעלות החברה, ודרים בהם דיירים מוגנים. בשנים האחרונות הצטמצמו פעולותיה של החברה בגביית דמי חכירה ודמי שכירות מדייריה, ובאחזקת השטח שפותח וניקונו, וכן בטיפול בניגון.

הון המניות הנפרע של החברה מסתכם ב-8,700 ש"ח (הון המניות בש"ח מתואמים ליום 31.3.86 מסתכם ב-2,324,936). הוא מחולק ל-8 מניות יסוד בנות 0.001 ש"ח כל אחת ול-8,699,992 מניות רגילות בנות 0.001 ש"ח כל אחת. בעלי מניות היסוד הם: עיריית תל אביב-יפו (4 מניות) מינהל מקרקעי ישראל (2 מניות) החברה הממשלתית לתיירות (מניה אחת), ומדינת ישראל באמצעות רשות החברות (מניה אחת). מחצית מהון המניות הרגיל בידי עיריית תל אביב-יפו והמחצית השנייה בידי הממשלה באמצעות רשות החברות, והחברה הממשלתית לתיירות.

במועצת המנהלים של החברה (הדירקטוריון) שמונה חברים. ארבעה מהם נציגי העירייה וארבעה נציגי ממשלה, (שניים ממינהל מקרקעי ישראל, אחד ממשד התיירות ואחד מהחברה הממשלתית לתיירות). בהתאם לתקנון החברה, החלטות מועצת המנהלים הנוגעות לשינוי מבנה ההון בחברה, שינוי מטרתיה או פירוקה חייבות להתקבל פה אחד, במקרה של חילוקי דעות זכות ההחלטה בידי שר המשפטים או מי שהוסמך לשם כך על ידו.

בחברה מועסקים ארבעה עובדים במשרות מלאות ואחד במשרה חלקית. מנכ"ל החברה הושאל מעיריית תל אביב-יפו ואת שכרו משלמת החברה לעירייה.

החברה עומדת לביקורת המדינה על פי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו. ממצאי ביקורת קודמת שערך משרד מבקר המדינה בחברה פורסמו ב-1977. בסיום הדו"ח קבע מבקר המדינה, בין היתר, כי החברה סיימה למעשה את תפקידיה המקוריים ויש מקום להעלות את שאלת ייעודה להבא.

בחדשים אפריל - מאי 1986, ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת חוזרת בחברה.

פעולות החברה

דמי חכירה

1. (א) החברה החלה להחכיר שטחים לדיירים עוד בשנת 1963. חווי החכירה בין החוכרים לבין החברה נחתמו לתקופה של 50 שנה. על פי החוזים, תשלום דמי החכירה נחלק לשניים: תשלום חד

פעמי (סכום יסודי) שהיה, בדרך כלל, 80% מערך הנכס כפי שהעריך שמאי, שולם בעת חתימת חוזה החכירה, או לפי הסדר תשלומים שנקבע באותה העת: תשלומים תקופתיים צמודים למדד, שעל החוכר לשלם פעם בשישה חודשים, עד תום תקופת החכירה.

בינואר 1967 החליטה מועצת המנהלים של החברה להציע לכל החוכרים לתקן את סעיף ההצמדה למדד, שבחווזה, ולקבוע כי דמי החכירה יועלו בשיעור עליית המדד אך לא יותר מ-5% בשנה. מרבית החוכרים בחרו באפשרות שהוצעה להם. שינוי זה נעשה במקביל לשינויים בכל המשק הציבורי לגבי הלוואות לדיור צמודות אשר הומרו באותה תקופה - על דעת הממשלה - להלוואות לא צמודות.

בינואר 1975 נכחנה מחדש סוגיית ההצמדה של דמי החכירה ונבדקה האפשרות לבטל את ההגבלה על העלאת דמי החכירה התקופתיים בתוקף למפרע, אלא שלפי חוות דעתו של היועץ המשפטי של החברה, לא היתה אפשרות לבטל את ההגבלה. במצב דברים זה החליטה מועצת המנהלים של החברה, שרק בהסכמים עם חוכרים חדשים תהיה ההצמדה מלאה; ההסכם הראשון בלא הגבלת תקרת ההצמדה נחתם באפריל 1975. החברה ביקשה חוות דעת נוספות גם בשנים שלאחר מכן, שאף הן קבעו, שלא ניתן לשנות בחוזים הישנים את תקרת ההצמדה כפי שנקבעה בשנת 1967.

בעקבות דיון במועצת המנהלים בדצמבר 1984, פנה בפברואר 1985 מנכ"ל החברה אל הדיירים וביקש לקבוע דמי חכירה חודשיים חדשים, ולבטל את תקרת ההצמדה של 5%. בפנייתו ציין המנכ"ל, שחוכר שיסכים לבקשתו יזכה בעתיד ליחס אוהד כאשר יפנה לחברה ויבקש לאשר לו שינוי זה או אחר בחוזה. חוכרים שלא יסכימו לבקשה תהיה עמדת החברה כלפי בקשותיהם בלתי מתפשרת. 99 מבין החוכרים השיבו בחיוב לפניית המנכ"ל, ונקבעו להם דמי חכירה חדשים בסכום של 0.5 ש"ח לחודש בעבור דירה, במקום 0.006 ש"ח ששילמו לפני השינוי, ו-1 ש"ח לחדש בעבור עסק, במקום 0.006 ש"ח. דמי החכירה החדשים צמודים בהצמדה מלאה למדד פברואר 1985. בשנת הכספים 1985 הסתכמו דמי החכירה שגבתה החברה מ-99 החוכרים, שהסכימו לשינוי סעיף דמי החכירה שבחווזה, בסך כולל של 71.5 ש"ח (כ-52.3\$), ובשנת 1986 הם יסתכמו ב-171.60 ש"ח. יתר החוכרים הוותיקים ממשיכים לשלם דמי חכירה אפסיים הצמודים רק לחלק מעליית מדד המחירים לצרכן כמפורט לעיל. יוצא אפוא, שעל אף השינוי שהחברה הצליחה להשיג במרבית חוזי החכירה, דמי החכירה המשתלמים אינם עומדים בשום יחס לסכום שהחברה היתה צריכה לגבות במנחים ריאליים ואין לחברה הכנסות ממשיקות מהם.

(ב) בחוזה החכירה התחייב החוכר שלא להעביר זכויות במוחכר (כולל השכרתו) לאחר, בין בתמורה ובין שלא בתמורה, בלא קבלת רשות מהחברה. כן נאמר בחווזה, שאם החברה תהיה מוכנה להסכים שיועברו זכויות במוחכר לאחר, היא תהיה זכאית לקבל מן החוכר, עם מתן ההסכמה ובתמורה לה, שליש מן הסכום היסודי ששילם החוכר הראשון, בתוספת הפרשי הצמדה למדד. בסעיף אחר בחווזה נאמר, שהחוכר אינו רשאי לשנות את מטרת השימוש במוחכר, כפי שנקבעה בחווזה, בלא קבלת רשות מן החברה. תמורת מתן רשות החברה לשינוי השימוש בנכס היא זכאית לגבות מן החוכר סכום חד פעמי ודמי חכירה שוטפים מוגדלים וצמודים למדד. עוד נאמר בחווזה, שאם המוחכר משמש גם למגורים, והחוכר יוצא מן הארץ לתקופה שאינה עולה על שנתיים, יהיה רשאי, בהסכמת החברה, להשכיר את המוחכר למגורים לאחר, לתקופה שאינה עולה על תקופת העדרו מן הארץ. הסכמת החברה להשכרת משנה כזו תינתן רק פעם אחת בתקופת החכירה של החוכר; תמורת הסכמת החברה לכך, על החוכר לשלם לה תוספת של 100% לכל תשלום דמי חכירה חצי שנתיים. במקרים אחרים החברה גובה דמי הסכמה תמורת האישור להשכרת משנה של הנכס, כפי שיפורט להלן (חוזי רשות).

בשנות הכספים 1984 ו-1985, גבתה החברה סכום של 7,828 ש"ח (כ-18,000\$) ו-101,150 ש"ח (כ-74,000\$), בהתאמה, כדמי הסכמה להעברת זכויות חכירה. באותן שנים גבתה החברה 16,760 ש"ח (כ-38,000\$) ו-69,600 ש"ח (כ-51,000\$) כדמי הסכמה תמורת מתן אישור החברה להשכרת משנה של הנכס.

2. כאמור, החל באפריל 1975 נקבע בחוזי החכירה שהחברה חותמת עם החוכרים כי דמי החכירה יהיו צמודים הצמדה מלאה למדד. בשנות הכספים 1984 ו-1985 הסתכמו הכנסותיה של החברה מדמי

חכירה חודשיים ב-18,749 ש"ח (כ-42,000\$) ו-87,661 ש"ח (כ-64,000\$), בהתאמה. החלק הארי של דמי חכירה אלה נגבה מחוכרים "חדשים" (שחוזי החכירה עמם נחתמו לאחר אפריל 1975).

משרד מבקר המדינה בדק שנים מחוזי החכירה שנעשו בשנים 1980 - 1985 והעלה:

(א) ברשות החברה היה מבנה בן שתי קומות, ששימש בעבר כמחסן. בשנת 1977 פנה יזם לחברה וביקש לחכור את המבנה ולהשתמש בו כבניין תיאטרון. באוקטובר אותה שנה העריכו שמאים מטעם החברה את סכום דמי החכירה היסודיים בסך של 55 ש"ח לפחות (כ-53,000\$) בתנאי שימשש תיאטרון להצגות לתיירים בייחוד. היום לא הקים את התיאטרון, והמבנה נשאר ברשות החברה. בסוף 1979 ובתחילת 1980, פנה יזם אחר וביקש לחכור את המבנה ולהשתמש בו לאולם למופע אורקולי, וכן להשכיר שטחים בו לעסקים שונים, כגון חנויות למוכרות ולתכשיטים. באפריל 1980 חתמה החברה חוזה עם היום, ולפיו החכירה לו את המבנה תמורת 210 ש"ח (כ-49,000\$), דמי חכירה יסודיים ו-0.6 ש"ח (כ-140\$) בחודש דמי חכירה שוטפים. בחוזה בין החברה ליום נאמר, שהוא רשאי להשכיר שטחים במבנה לצורך שימוש עסקים שונים, כלי שישלם לחברה דמי הסכמה, כפי שנהוג לגבי חוכרים אחרים המשכירים את המבנים שברשותם (ראה להלן חוזה רשות). עוד נאמר בחוזה, שהשכרת שטחים לכל אחד מן השוכרים טעונה אישור מהחברה. החברה לא ביקשה הערכת שמאי מחודשת לקראת החכרת השטח ליום, והתכסה, לדבריה, על הערכת השמאים מאוקטובר 1977.

בהערכת השמאים מ-1977, שעליה התבססה החברה, נקבע שווי הנכס כשמטרת השימוש בו היתה הקמת תיאטרון. השינוי בשימוש בנכס, עם החכרתו ליום החדש, וכייחוד הזכות שהוקנתה לחוכר להשכיר לאחרים שטחים במבנה, שינו את שווי הנכס לצורכי קביעת דמי החכירה, אך החברה לא ביקשה, וממילא לא קיבלה, הערכת שמאי חדשה בדבר שווי זה והחכירה את הבניין תמורת 210 ש"ח (כ-49,000\$). לפי חישוב שערך משרד מבקר המדינה, לו הוחכר המבנה על פי ההערכה מ-1977 כשדמי החכירה צמודים למרד מאז מועד ההערכה היתה החברה צריכה לגבות מן החוכר כ-250 ש"ח (כ-58,000\$).

עוד נקבע בחוזה החכירה, שאם היום ישתמש בנגן לצורך הקמת בית קפה או מסעדה, הוא ישלם לחברה דמי חכירה יסודיים (סכום יסודי) בסך של 100 ש"ח (כ-23,000\$). גם סכום זה לא נקבע על פי הערכת שמאי, והוא מבוסס, לדברי החברה, על כך ששטח הנג הוא מחצית מן השטח המוחכר (מבנה בן שתי קומות), ולכן נקבעו דמי החכירה כמחצית מדמי חכירת המבנה. לדעת הביקורת, היות שדמי חכירת נכס נקבעים גם בהתאם לשימוש בו, ושימוש בבית קפה או מסעדה יכול להעלות את שווי הנכס לעומת שימושים אחרים בו, לא היה מקום לכך שהחברה תבסס את דמי החכירה היסודיים בניין הנג על דמי החכירה שחושבו זמן רב קודם לכן בנין השימוש במבנה למטרות אחרות.

בסוף 1980 ביקשו היוזמים לבנות עוד מפלס על שני המפלסים שהחברה אישרה להם לבנות לפי ההסכם מאפריל אותה שנה. החברה דרשה מן היוזמים עוד סכום כסף בנין המפלס. היוזמים סירבו לדרשה וטענו, שהוצאות הבנייה גבוהות מתחזיותיהם, ורווחיות הפרוייקט מוטלת בספק. לדבריהם, רק הקמת עוד מפלס והגדלת השטחים שישכירו לעסקים יבססו את הפרוייקט מן הבחינה הכלכלית. בישיבת מועצת המנהלים מינואר 1981, הוחלט להטיל על ועדה מחכרי ההנהלה לנהל משא ומתן עם היוזמים. כן נקבע, שהחלטות הוועדה יחשבו כהחלטות המועצה. בסיכום המו"מ בין היוזמים לוועדה נקבע במאי 1981, שהיוזמים לא ישלמו דמי חכירה יסודיים בעבור המפלס הנוסף, אבל התשלום החודשי של דמי החכירה יוגדל ב-50% לעומת זה שנקבע בחוזה מאפריל 1980. עוד נקבע בסיכום, שהסכום היסודי (המהווה בסיס לתשלום דמי הסכמה בעת העברת הכעלות על המוכר) יוגדל ב-50% אם הנכס יועבר לאחר בתוך עשר שנים מיום חתימת החוזה. חוזה כרוח ההמלצות שבסיכום נחתם עם היוזמים במאי 1981.

באמצע 1984 ביקשו היוזמים להרחיב את שטח קומת המרתף אל מחוץ לתחום קו הבנייה ברצועה שאורכה כ-18 מ' ורחבה כארבעה מ'. על פי הערכת שמאי, דמי החכירה היסודיים

בעבור השטח הנוסף הסתכמו ב-\$16,000 ודמי החכירה החודשיים ב-\$17. היוזמים ערערו על קביעה זו ובנובמבר 1984 החליט יו"ר מועצת המנהלים של החברה, שדמי החכירה היסודיים יהיו \$12,000 ודמי החכירה החודשיים ישארו בלא שינוי. בדצמבר אותה שנה אימצה מועצת המנהלים את החלטות היו"ר ובמארס 1985 נחתם חוזה עם היוזם.

(ב) בתחילת 1983, ביקש חוכר לחכור מבנה לא משופץ, שברשות החברה הסמוך למבנה שחכר ממנה קודם לכן. החוכר רצה להשתמש בשטח לשם הרחבת הסטודיו שלו, והציע לנהל מו"מ שהנכס שישכור יועבר לאחר מותו לגוף ציבורי, שישתמש בו למוזיאון להצגת יצירותיו. החוכר ביקש לשלם סכום סמלי בעבור חכירת המבנה. אף כי החברה אינה חייבת להחכיר את נכסיה במכרו, החליטה מועצת המנהלים, בישיבתה מפברואר 1983, לפרסם מכרו להחכרת המבנה. החברה לא הוציאה מכרו ובאוקטובר 1984 שוב דנה מועצת המנהלים בהחכרת המבנה. המנכ"ל מסר למועצה, שהמבנה אינו משופץ והוא משמש רזרבה קרקעית של החברה וכי מפעם לפעם היו פניות אל החברה לחכור את המבנה. לפי הערכת שמאי, דמי החכירה היסודיים בעבור המבנה מסתכמים ב-\$43,000. מועצת המנהלים החליטה גם הפעם לפרסם מכרו להחכרת המבנה.

בדצמבר 1984 דנה מועצת המנהלים בשלישית בנושא והמנכ"ל מסר, שהחוכר פנה אל החברה בבקשה שתשפץ את המבנה כדי למנוע חדירת מים למבנה שברשותו, או לחילופין להחכיר לו אותו כדי שיוכל להרחיב את הסטודיו שלו. עוד מסר המנכ"ל, שהחברה דחתה את שיפוצ המבנה, מתוך רצון לחסוך בהוצאות מיותרות, בידיעה כי ברעתה להחכירו. בסוף 1984 שיפץ החוכר ותיקן את המבנה שברשותו ודרש מן החברה, בהסתמך על חוזה החכירה שבידיו, כי תתקן לאלתר את המבנה שלה כדי למנוע נזקים ממנו בעתיד. לפי הנחיית היו"ר ניהל המנכ"ל מו"מ עם החוכר, וסוכם שהחוכר יעשה את כל התיקונים הדרושים על חשבוננו ותינתן לו אופצייה לחכור את המבנה הנוסף תמורת דמי חכירה ראשוניים בסך של \$25,000, במקום \$43,000 כפי שקבע השמאי בהערכתו. המנכ"ל ציין כאותה ישיבה, שממועד הערכת השמאי ירד ערך הנכסים בשיעור של כ-10% - 20%. מועצת המנהלים אישרה את החכרת המבנה לחוכר בתנאים שלעיל בלא שנבדקה עלות שיפוצ המבנה והופחתה מדמי החכירה היסודיים שקבע השמאי. בתחילת 1985 נחתם חוזה חכירה בין החברה לחוכר.

חוזי רשות

כאשר חוכר משכיר את הנכס שחכר מהחברה לאחר, נחתם חוזה רשות בין חוכר הנכס, השוכר אותו (בר הרשות), והחברה. בחוזה נקבעים התנאים שבהם מותר לבר הרשות להשתמש בנכס, והסכום שעל החוכר לשלם לחברה תמורת הסכמתה להשכרה. כן נקבע בחוזה שהשוכר אינו דייר מוגן.

במאי 1981 קבע שמאי שהעסיקה החברה, שתמורת הסכמתה להשכרת משנה של נכס עליה לגבות 15% מדמי השכירות החודשיים שהמשכיר גובה, וזאת כאשר משקל הקרקע בשווי של הנכס הוא 50% (המצב הקיים, לדעתו, במרבית הנכסים באיזור תל אביב). אם משקל הקרקע גדול מזה יהיה הסכום שעל החברה לגבות אף הוא גדול מ-15% עד ל-25% מדמי השכירות כאשר משקל הקרקע הוא 80% מערך הנכס.

בבדיקת חוזי רשות שנחתמו בשנים 1985 ו-1986 העלתה הביקורת:

1. הסכום החודשי שתבעה החברה בפועל מן החוכרים תמורת הסכמתה להשכרת נכסיהם נע בין 15% - 37% מדמי השכירות החודשיים שהם גבו מן השוכרים. סכום זה נקבע במו"מ בין החברה לחוכר, ובתיקי החברה אין סימוכין לדרך קביעת שיעור התשלום מדמי השכירות. אמנם החברה הצליחה לגבות במקרים רבים תשלום חודשי גבוה מ-15% מדמי השכירות, אולם לדעת הביקורת מן הראוי, שבכל מקרה יהיו בתיקי החברה סימוכין והנמקות לדרך קביעת שיעור התשלום החודשי.

2. בכמה מקרים לא נמצאו בתיקי החוכרים חוזי השכירות כינם לכין השוכרים, ולא היו כל סימוכין בתיקי לסכום שהשוכר משלם לחוכר תמורת השימוש בנכס. במקרים אלה נקבע התשלום החודשי באופן שרירותי בידי החברה, בלא להתחשב בסכום שהשוכר משלם לחוכר.

3. רכיש מן החוכרים משכירים את נכסיהם, בין דירות ובין עסקים, זה חמש שנים ויותר. הביקורת הצביעה בפני החברה על מקרה שחוכר חקר נכס למטרת עסק בשנת 1975, באפריל 1978 הוא השכיר את הנכס לשוכר. מאז ועד מועד סיום הביקורת - מאי 1986 - אין החוכר משתמש בנכס אלא משכירו לאחרים.

הזכות לחכור נכס ביפו העתיקה אינה מוקנית לכל אחד, ועל כל מועמד לעמוד בפני ועדה לאישור מועמדותו. החברה השקיעה סכומים ניכרים בפיתוח השטח ונדרמה בכך להעלות ערך הנכסים שבידי החוכרים. לדעת הביקורת, כדי למנוע רווחים ספקולטיביים מחוכרים אשר אינם משתמשים בנכסים שחכרו, על החברה לפעול שיוחזרו לה הנכסים כדי להחכירם לאחרים על פי שווים הריאלי ולהכטיח שהחוכרים כעצמם ישתמשו בהם ולמטרת שהציבה החברה לעצמה.

4. הביקורת העלתה, שחוזי הרשות שבין החברה לבין החוכרים אינם אחידים: בקצת מן המקרים קיים בחוזה הרשות סעיף ובו מתחייב החוכר כלפי החברה כי יקבל מן השוכר שטר חוב או ערבות בנקאית בערכים המקובלים בשוק, להבטחת פינוי הנכס. במקרים אחרים קיים בחוזה סעיף המחייב את השוכר להפקיד בחברה ערבות בנקאית, או שטר חוב כדי להבטיח שיפנה את הנכס עם תום חוזה השכירות. סכום הערבות בחוזים שנחממו ב-1985 וב-1986 היה על סך של 50 ש"ח והשטר על סך של 100 ש"ח. לדעת הביקורת, סכומים נמוכים אלה אין בהם כדי להבטיח את החברה מפני שוכר שלא ירצה לפנות את הנכס בתום תקופת השכירות. ואמנם, בדצמבר 1985, עם תום תקופת השכירות, סירב שוכר ששכר נכס מחוכר לפנות את הנכס. בידי החברה לא היו אמצעים כדי לכפות על השוכר את פינוי הנכס לאלתר, מלבד חליטת שטר החוב שהפקיד בידיה בסך 100 ש"ח - פעולה חסרת ערך נוכח ערכו הנמוך של השטר. החוכר הגיש לבית משפט בקשה לצו פינוי של השוכר. במועד סיום הביקורת העניין תלוי ועומד בבית המשפט.

הביקורת הצביעה בפני החברה על מקרים שבהם לא נדרשה בחוזה ערבות מהשוכר או מהחוכר להבטחת פינוי הנכס. לדעת הביקורת, על החברה לפעול להנהגת חוזה רשות אחיד שבו ייקבעו האמצעים המתאימים להבטחת פינוי הנכס כמועד.

ביוני 1986 הודיעה החברה למשרד מבקר המדינה, כי היועץ המשפטי שלה ערך חוזה רשות אחיד, שבו החוכר מתחייב כלפי החברה, כי יקבל מן השוכר שטר חוב או ערבות בנקאית בערכים המקובלים בשוק להבטחת פינוי הנכס.

השכרת נכסים

כרשות החברה עשרה נכסים שהיא משכירה בדמי שכירות חודשיים לשימוש כעסקים או כמחסנים. בשנת הכספים 1984 הסתכמו הכנסות החברה מדמי שכירות ב-12,273 ש"ח (כ-28,000\$) ובשנת 1985 ב-52,398 ש"ח (כ-38,000\$). בבחינת החוזים להשכרה העלתה הביקורת:

1. בחמישה חוזים נקבעו דמי השכירות החודשיים שלא על פי הערכת שמאי, ובתיקי החברה אין מסמכים בדבר דרך קביעת סכום דמי השכירות החודשיים.

2. בקצת מן החוזים השוכר נדרש להפקיד שטר חוב או ערבות בנקאית בלא תנאי הצמדה, כסכומים שבין 50 ל-100 ש"ח, להבטחת פינוי הנכס בתום תקופת השכירות. בחוזים אחרים אמנם נקבע שהשוכר ישלם לחברה פיצוי בנין פיגור כפינוי הנכס בתום תקופת השכירות, אבל הוא לא נדרש להפקיד בידי החברה שטר חוב או ערבות, להבטחת הפינוי.

3. דייר מוגן בנה על גג המבנה ששכר מהחברה מחסן ששטחו 7 מ², בלא קבלת רשות מן החברה ובלא שקיבל רישיון בנייה מן העירייה. באפריל 1978 השכירה החברה לדייר את שטח הגג שעליו נבנה המחסן ועוד שטח של 6 מ² צמוד למבנה ששכר מהחברה. בדצמבר 1981 חתמה החברה חוזה נוסף עם אותו שוכר, ועל פיו השכירה לו עוד שטח של 7.5 מ² שבבעלותה, שעליו בנה השוכר קודם לכן מבנה בלתי חוקי בלא הסכמת החברה ובלא רישיון בנייה מן העירייה. החברה הסבירה, שראתה בהשכרת השטחים הנוספים דרך

לשמירה על זכויותיה עד למימוש צו הריסה נגד הבנייה הבלתי חוקית בידי העירייה. לדעת הביקורת, היה על החברה לפעול במקביל לסילוק ירו של הדייר מהשטחים הנוספים שתפס, במקום להשכיר לו אותם.

4. ברשות החברה מכנה בכיכר המרכזית של יפו העתיקה שייטרה להשכרה לשם הפעלתו כמזנון. בפברואר 1981 פרסמה החברה מכרז להשכרת המבנה ולהפעלתו, וביקשה הצעות כאשר לגובה דמי השכירות. למכרז הוגשו ארבע הצעות: אחת בסכום של 2.7 ש"ח בחודש (כ-322\$) אחת בסכום של 3.15 ש"ח (375\$) ושתיים בסכום של 3.5 ש"ח בחודש (417\$). החברה השכירה את המבנה לאחר מבעלי ההצעה הנכונה ביותר, והעדיפה אותו על פני האחר בגלל ניסיונו הקודם בהפעלת עסק דומה.

בפברואר 1981 נחתם חוזה שכירות בין החברה לבין השוכר לתקופה 1.4.81 - 31.3.82. בחוזה נאמר, שלשוכר תהיה הזכות להאריך את השכירות לשתי תקופות נוספות של שנה כל אחת. דמי השכירות לתקופות אלה יהיו צמודים למדד. לקראת אפריל 1984, המועד שפגה זכות השוכר לשכירת המבנה, קיבל מנכ"ל החברה, בלא שנערך מכרז חדש להשכרת המבנה, שתי הצעות לשכירת המבנה ולהפעלתו כמזנון, האחת בסכום של 1300\$ בחודש (15,600\$ בשנה), והאחרת בסכום של 1400\$ בחודש (16,800\$ בשנה). מנכ"ל החברה הודיע לשוכר על ההצעות שקיבל, והשוכר הסכים לשלם סך של 1000\$ בחודש לתקופת הקיץ, ו-900\$ בחודש לשלושה חודשי החורף, דהיינו 11,700\$ בשנה. החברה השאירה את המבנה בידי השוכר, בנימוק שהוא הפעיל את המזנון היטב כשנות השכירות הקודמות. באפריל 1985 חתמה החברה עם השוכר חוזה לשנה נוספת. לדעת הביקורת, עדיף היה לערוך מכרז להשכרת המזנון מחדש, כפי שנעשה בשנת 1981 - זאת ביחוד נוכח ההתפתחות שחלה מאז באיזור ושהעלתה במידה ניכרת את דמי השכירות שהיה אפשר להשיג בעד הנכס. מכל מקום, משנתקבלו הצעות נבואות במידה ניכרת מהסכום שהשוכר היוצא היה מוכן לשלם, היה על החברה, משיקולים עסקיים, לקבל את ההצעה הנבואה ביותר ולא להעדיף את השוכר היוצא על אף ניסיונו בהפעלת המזנון.

פיתוח ותחזוקה

הוצאות החברה נחלקות לשלושה סעיפים עיקריים: הוצאות הנהלה, הוצאות תפעוליות והוצאות פיתוח. הוצאות הנהלה וההוצאות התפעוליות ממומנות באמצעות הכנסות החברה. במרבית השנים שנסקרו לא כיסו הכנסות החברה מדמי חכירה, מדמי שכירות ומדמי היתר בגין העברת זכויות חכירה ושיפוצים וכן ההכנסה מהשתתפות העירייה במתן שירותים, את הוצאות הנהלה וההוצאות התפעוליות. כתוצאה מכך נוצר גירעון. יצוין, שהוצאות הנהלה וההוצאות התפעוליות הן הוצאות קשיחות ואילו הכנסות החברה ביחוד מהעברת זכויות נתונות לשינויים מקריים - התלויים במספר הדיירים המעבירים את נכסיהם לאחרים ובערך אותם נכסים - ולחברה אין שליטה עליהן. הוצאות הפיתוח ממומנות באמצעות השקעות של הממשלה והעירייה בהון מניות.

בעמ' הבא טבלה המפרטת את הכנסות החברה, הוצאות הנהלה, הוצאות תפעוליות, הפסד הפעלה והוצאות פיתוח לשנות הכספים 1983 - 1985:

מן הטבלה עולה, שהוצאות הפיתוח היו מזעריות. משקלן של הוצאות הפיתוח בתוך סך כל הוצאות החברה המינהליות והתפעוליות היה נמוך ביותר ונע בין 16% ל-14% בשנים 1983 ו-1985. בשנת 1984 היה משקל הוצאות הפיתוח 3% בלבד.

עיקר פעולות הפיתוח שנעשו בשנים האמורות היו שיפוץ וריצוף הרחבה שלפני מוזיאון יפו העתיקה, ריצוף והתקנת תאורה באיזור "החוויה הישראלית", ריצוף סמטת מזל דגים, שיפוץ המגדלור, שיפוץ שירותים ציבוריים, וביצוע עבודות גינון בשטח הסמוך לגן הפסגה.

משרד מבקר המדינה בדק את מסירת העבודות ואת רכישות החברה בשנים 1985 ו-1986 והעלה, שלבד משני מקרים, רכישת עמודי תאורה, וביצוע עבודות נקיון (ראה להלן), ערכה החברה מכרזים, או ביקשה כמה הצעות מחיר לרכישותיה ולמסירת עבודות.

1983		1984		1985		
דולרים	ש"ח	דולרים	ש"ח	דולרים	ש"ח	
217,729	17,355	136,509	60,590	220,301	301,153	הכנסות
136,079	10,846	116,204	51,577	135,374	185,056	הוצאות הנהלה
135,355	10,789	60,990	27,071	84,216	115,124	הוצאות תפעוליות*
(53,695)	(4,280)	(40,685)	(18,058)	771	973	רווח (הפסד) הפעלה
44,763	3,568	5,958	2,645	31,865	43,559	הוצאות פיתוח

* ההוצאות התפעוליות מוינו מחדש. משכורתו של עובד התחזקה כולל התוספות הסוציאליות המשולמות בגינו, נקפו להוצאות ההנהלה.

1. בכחינת העבודות שמסרה החברה לביצוע במכרזים שעשתה בשנים 1985 ו-1986 העלה משרד מבקר המדינה, שמלבד במקרה אחד לא הכינה החברה הערכות בדבר שווי העבודה או הרכישה לפני שקיבלה את הצעותיהם של משתתפי המכרז. כשל כך, לא היה בידיה לקבוע אם הצעות המציעים גבוהות מן הסביר. בכל המקרים בחרה החברה את ההצעה הזולה ביותר.

2. באפריל 1985, חתמה החברה חוזה עם קבלן לעבודות ניקיון שזכה בשנת 1982 למכרז לביצוע העבודות. החוזה היה לשנה אחת, ונקבע בו שהקבלן יעסיק ארבעה פועלים לניקוי השטח, שיעבדו חמש שעות בכל יום, שישה ימים בשבוע; בשבתות ובחגים יעסיק הקבלן פועל אחד שיום מנוחתו אינו שבת. בחוזה גם נקבע פירוט העבודות שעל הקבלן לבצע והתנאים לביצוען. המחיר ששולם לקבלן, כפי שנקבע בחוזה, היה מורכב כדלקמן: (א) שכר פועלים בסכום שווה לשכר ששולמו תל אביב-יפו משלמת לפועלים הנשלחים מלשכת העבודה. (ב) 50% תוספת לכיסוי התנאים הסוציאליים. (ג) 10% רווח קבלני. בחוזה נאמר, שהמחיר סופי והקבלן לא יהיה רשאי לתבוע והחברה לא תהיה חייבת לשלם העלאה במחיר וברווח, פרט לתשלום תוספת יוקר לפי השיעור שישולם לשכירים, וכל תוספת קבועה אחרת שתיתן לשכירים בשירות הציבורי. בסוף 1985 ביטלה החברה את החוזה עם הקבלן, בהסכמתו. בינואר 1986, חתמה החברה חוזה לביצוע עבודות הניקיון עם קבלן הניגון שהעסיקה. פרטי החוזה דומים לפרטי החוזה עם הקבלן הקודם, אלא שהקבלן החדש התחייב להעסיק כשטח עוד שלושה פועלים שיעסקו בניקיון, מלבד אלה שהעסיק קודם לכן בניגון, במקום ארבעה פועלים שהעסיק הקבלן הקודם לניקוי השטח. התשלום בעבור שירותי הניקיון הללו נקבע בחוזה לסך של 1,736 ש"ח בהצמדה לתוספת היוקר לשכירים בשירות הציבורי, דהיינו 579 ש"ח לפועל. בדצמבר 1985 קיבל קבלן הניקיון שהעסיקה אז החברה תשלום בסך של 1800 ש"ח, בעבור ביצוע שירותי הניקיון, דהיינו 450 ש"ח לפועל. סעיף עיקרי בחוזה עם קבלן הניקיון החדש קובע, שהחברה תזקוף לזכותה ימי היעדרות של פועלים, ותקזו את הסכומים כגין ימי היעדרות מהסכום החודשי הכולל, או תישמר לה הזכות להזמין כוח אדם נוסף למבצעים מיוחדים. לשם פיקוח על סעיף זה, על החברה לנהל רישום יומי של מספר הפועלים הנמצאים בשטח. הביקורת העלתה, שאין החברה מנהלת רישום כזה.

חשבונות וכספים

מאזנים

להלן נתוני המאזן של החברה לסוף שנות הכספים 1984 ו-1985 בשקלים חדשים מותאמים, כפי שריכז משרד מבקר המדינה על פי הדו"חות הכספיים של החברה:

31 במארס

1985	1986
ש"ח מותאמים	
306,803	290,947
145,168	145,168
84,451	84,451
1,204,721	1,250,046
6,559	7,781
—	14,433
1,747,702	1,792,826
159,180	149,093
12,381	11,018
11,157	871
23,538	11,889
1,930,420	1,953,808
ס"ה	
2,324,936	2,324,936
70,847	97,956
(725,521)	(703,610)
1,670,262	1,719,282
221,096	205,833
24	—
1,793	5
—	1,798
5,242	4,735
32,003	22,155
39,038	28,693
1,930,420	1,953,808
ס"ה	

אקטיב

השקעות:

קרקע ומבנים
יחידות בנייה בלתי גמורות
דמי פינוי מנדל"ן
עבודות פיתוח ציבוריות
מילואות חובה ממשלתיים
בטוחות סחירות

רכוש קבוע

רכוש שוטף:

חייבים ויתרות חובה
מזומנים בבנק

פסיב

הון:

הון המניות
תקבולים על חשבון מניות
גירעון

עתודה למיסים נידחים
הלוואות

התחייבויות שוטפות:

בנק, משיכת יתר
עירית תל-אביב-יפו, בעלת מניות
מוסדות ממשלתיים
זכאים ויתרות זכות

קרקע ומבנים: ערך הקרקע והמבנים הותאם לפי השינויים שחלו במדד מאז רכישתם ועד למועד המאזן. בבעלות החברה קרקע ומבנים בעלות מופחתת מותאמת של 87,350 ש"ח, ברשותה קרקע ומבנים בעלות מופחתת מותאמת של 170,293 ש"ח בחכירה ל-99 שנים, וכן קרקע ומבנים בחכירה ל-60 שנה בערך מותאם נטו של 33,304 ש"ח.

דמי פיננסי מנדל"ן: החברה פינתה דיירים שגרו בשטח יפו העתיקה, דמי הפינוי המופיעים במאזן מתייחסים ליחידות שטרם הוחכרו.

עבודות פיתוח ציבוריות: להלן ההרכב של עבודות הפיתוח:

ש"ח מותאמים	ש"ח נומינליים	
1,204,721	8,813	יתרה ליום 31.3.85
45,325	43,559	השקעות בשנת הדו"ח
1,250,046	52,372	יתרה ליום 31.3.86

מילוות חובה ממשלתיים: ברשות החברה מילוות חיסכון מעבידים ומילוות מלחמה בערך נקוב של 6,327 ש"ח.

בטוחות פחירות: הבטוחות הסחירות מוצגות לפי ערכן בשוק. עלותן ההסטורית של הבטוחות מסתכמת ב-13,355 ש"ח.

רכוש קבוע: כבעלות החברה מבנים שעלותם המופחתת המותאמת ליום 31.3.86 מסתכמת ב-92,538 ש"ח, רהיטים ומיטלטלים שעלותם המופחתת המותאמת מסתכמת ב-13,363 ש"ח, מכונות בערך של 27,773 ש"ח ויצירות אמנות בערך של 15,419 ש"ח.

חייבים ויתרות חובה: להלן פירוט החייבים ויתרות החובה לסוף שנות הכספים 1984 ו-1985 בש"ח מותאמים:

1984	1985	
1,880	5,921	משרדי ממשלה
9,747	—	חייב בגין יחידת דיור שהוחכרה
139	—	עירית תל-אביב-יפו, בעלת מניות
273	4,660	שונים
342	437	הוצאות מראש
12,381	11,018	

הון מניות: להלן פירוט של הון המניות הרשום והון המניות הנפרע לסוף שנות הכספים 1984 ו-1985:

מונפק ונפרע		רשום		הון מניות
1985	1986	1985	1986	
4	4	4	4	מניות יסוד א' בנות 0.001 ש"ח
4	4	4	4	מניות יסוד ב' בנות 0.001 ש"ח
8,699,992	8,699,992	9,099,992	9,099,992	מניות רגילות בנות 0.001 ש"ח
8,700,000	8,700,000	9,100,000	9,100,000	ס"ה

תקבולים על חשבון מניות: הרכב היתרה ליום 31 במארס 1986 בש"ח היסטוריים:

ש"ח	
15,912	החברה הממשלתית לתיירות
15,912	עיריית תל-אביב-יפו
31,824	ס"ה

להלן פירוט התקבולים על חשבון הון המניות לשנת כספים 1985 בש"ח מותאמים.

ס"ה	עיריית תל-אביב-יפו	החברה הממשלתית לתיירות	
70,847	29,164	41,683	יתרה ליום
27,109	12,802	14,307	תקבולים בשנת הדו"ח
97,956	41,966	55,990	יתרה ליום 31.3.86

ההפרש בין התקבולים המתואמים לתקבולים בש"ח הסטוריים נובע ממועד מסירתם לידי החברה.

זכאים ויתרות לזכות: הזכאים העיקריים הם: הפרשה בגין חופשה של העובדים, ספקים ונותני שירותים, הוצאות לשלם, ובשנת 1984 זכאי בגין יחידת דיור שנקנתה.

דו"חות רווח והפסד

להלן דו"חות רווח והפסד, של החברה לפיתוח יפו העתיקה, לשנות הכספים 1984 ו-1985 בשקלים חדשים נומינליים.

1984	1985	
60,590	301,153	הכנסות
78,648	300,180	הוצאות הפעלה וכלליות
(18,058)	973	רווח (הפסד) הפעלה
(421)	—	הפסד מהתכרת יחידת דיור
(18,479)	973	רווח (הפסד) הפעלה
10,873	11,116	הכנסות מימון, נטו
(7,606)	12,089	רווח (הפסד) הפעלה לאחר הכנסות מימון
36	18,312	הכנסות אחרות
(7,570)	30,401	רווח (הפסד) נקי
(1,486)	(9,056)	יתרת ההפסד לתחילת השנה
(9,056)	21,345	יתרת הרווח (ההפסד) לתום השנה

הכנסות: להלן פירוט הכנסות החברה בשנות הכספים 1984 ו-1985:

1984	1985	
18,749	87,661	דמי חכירה שוטפים
12,273	52,398	דמי שכירות
7,829	101,150	דמי היתר בגין העברת זכויות חכירה ושיפוצים
21,739	59,944	השתתפות העירייה במתן שירותים
60,590	301,153	ס"ה

הוצאות הפעלה וכלליות: להלן פירוט הוצאות הפעלה וכלליות של החברה בשנות הכספים 1984 ו-1985:

1984	1985	
49,437	172,899	הוצאות הנהלה וכלליות
24,500	107,295	ניקיון, מים, גינון, אחזקת מבנים ורשת מאור
482	1,246	שמאות מדידות אדריכלות ומהנדס
2,087	6,526	דמי חכירה
2,142	12,214	משפטיות, ביקורת ושירותים מקצועיים
78,648	300,180	

רווח (הפסד) נקי: בשנות הכספים 1983 ו-1984 הראו דו"חות הרווח וההפסד של החברה הפסדים שגדלו מ-9% מתוך ההכנסות בשנת 1983 ל-12% בשנת 1984. ההפסדים נבעו מהוצאות ההנהלה והכלליות הגבוהות יחסית ביחס להכנסותיה של החברה ולהיקף פעולותיה. את שנת 1985 סיימה החברה ברווח. שיעור הרווח הנקי היה כ-10% מהכנסות החברה באותה שנה או כ-1% מערך נכסיה המותאמים בסוף אותה שנה.

השקעות: להלן פירוט השקעות החברה בשנת הכספים 1985 בש"ח מותאמים:

45,325	כעבודות פיתוח ציבוריות
14,433	בבטוחות סחירות
1,343	ברכוש קבוע
61,101	



החברה לפיתוח יפו העתיקה הוקמה כ-1961 בידי הממשלה ועיריית תל אביב-יפו במטרה לשקם את השטח הסמוך לנמל יפו, שהיה הרוס למחצה ושימש מרכז לפשע באיזור. החברה, כפעולותיה, הצליחה לעצב את המראה החיצוני של השטח תוך שמירת אופיו הארכיטקטוני המיוחד והפכה אותו מרכז לאמנויות ולבידור ולמוקד משיכה לתיירים מן הארץ ומחוצה לה. עבודות פיתוח השטח ועיצובו בידי החברה הסתיימו, למעשה, לפני קרוב לעשר שנים ומאז היא עוסקת באחזקתו - עבודות נקיון וגינון - וכן בגביית דמי חכירה, דמי הסכמה ותשלומים אחרים מן החוכרים או השוכרים של 150 יחידות הדיור, הסדנאות והעסקים האחרים הנמצאים בשטח.

עוד בעקבות ביקורת קודמת בחברה שנערכה ב-1976, קבע מבקר המדינה, כי לא עלה בידי החברה להסדיר את תנאי החכרת הנכסים שפיתחה והחכירה כך שתוכל להתכסס על הכנסות שוטפות והיא נאלצה להשתמש בתקבולים הוניים לכיסוי גרעונותיה. עוד ציין המבקר, כי החברה סיימה למעשה את תפקידיה המקוריים ויש מקום לדון בשאלת ייעודה להבא. רשות החברות פנתה פעמים מספר לעיריית תל אביב והציעה לה להגיע להסדר שלפיו יועברו מניות המדינה בחברה לעירייה. העירייה לא הסכימה להסדר מסוג זה. גם הצעותיה של החברה לממשלה ולעירייה להוסיף שטחים, הגובלים עם שטחי פעילותה לשם פיתוחם ושיפוצם, לא נענו בחיוב.

פעולות האחזקה שהחברה מבצעת, שהיקפן מצומצם ביותר, ממומנות מקצתן מרמי החכירה והשכירות שהיא גובה ומקצתן מהשתתפות עיריית תל אביב-יפו.

נוכח פעילותה המצומצמת של החברה ואופי פעולותיה המבוצעות בדרך כלל על ידי גופים ממלכתיים או מקומיים המתמחים בתחומים אלה, מן הראוי, שבעלי מניות החברה ישקלו את הצורך בהמשך קיומה, תוך בדיקת האפשרות להעביר את הטיפול בחווי החכירה לידי מינהל מקרקעי ישראל המופקר בדרך כלל על הטיפול בנושא זה, ואת תחזוקת השטח, נקינות והטיפול בגינון לידי הרשות המקומית שבתחומה נמצא השטח שברשות החברה - עיריית תל אביב-יפו.

בית הספר המרכזי למלונאות בע"מ

ריכוז ממצאים

חברת בית הספר המרכזי למלונאות בע"מ מכשירה עובדים לענף המלונאות בתחומים אלה: מינהל, פקידות קבלה, טבחיות, מלצרות וניהול משק. לרשות החברה עומד מלון תדמור בהרצליה המשמש סדנא לימודית לתלמידים.

לבית הספר התקבלו גם תלמידים, שעל פי אמות המידה שקבע, לא היה מקום לקבלם.

שכרם של מקצת המרצים מן החוץ היה גבוה מן התעריף שקבעה נציבות שירות המדינה ואימצה הנהלת החברה. השכר למרצים שולם בלא שנקבע בנוהל מי מוסמך לאשר את התשלום ומהו הסכום המרבי שמתור לאשר. ההחלטות בדבר גובה השכר למרצים לא היו מנומקות.

לימודי המחשב בבית הספר היו בהיקף מצומצם מהדרוש לניהול מערכת מלונאות מודרנית.

לחברה אין מערכת תמחיר למלון ולבית הספר, ובנסיבות אלה אין מידע מדויק על העלות של כל קורס, ולכן גם לא על התמיכה הממשלתית בתלמיד, ולא על תרומתה של כל מחלקה במלון לרווחיותו.

החברה סגרה את שלוחת בית הספר בירושלים ושילמה לבעלי המלון, שהשלוחה שכנה בו, בעקבות משא ומתן סכומים גבוהים מאלה שנקבעו עמם בחוזה השכירות.



ענף התיירות הוא אחד מענפי הכלכלה החשובים בארץ, וכדי לקדמו הוא זוכה לסיוע ממשלתי בתחומים רבים, ביניהם סיוע בהכשרת עובדים בענפי התיירות והמלונאות. במסגרת זו יזמה הממשלה ב-1962 את הקמת חברת בית הספר המרכזי למלונאות בע"מ (להלן - החברה) וכידה ביחד עם החברה הממשלתית לתיירות 68.4% מהון המניות של החברה. התאחדות המלונות בישראל

מחזיקה בשאר הון המניות. החברה מכשירה עובדים לענף בשבעה תחומים: מינהל בתי מלון, פקידות קבלה, מלונאות משולבת, טבחיות, מסעדות ואירוח (מלצרות), ניהול משק ומגדנאות (קונדיטוריה). החברה מפעילה גם בית ספר תעשייתי תלת שנתי לנוער במקצועות המלונאות וכן מקיימת קורסי השתלמות לעובדים בענף לצורך רכישת שלב מקצועי. מרכז פעולתה של החברה הוא בהרצליה.

במסגרת בית הספר פועל מלון תדמור שבהרצליה, אשר מבנהו בבעלות המדינה, המשמש סדנא לימודית לתלמידים. בשנים 1973 - 1983 הכשירה החברה תלמידים גם במלון תדמור בירושלים, ואולם חוזה השכירות תם ב-1983 ולא חודש. החברה מפעילה רק שלוחה בירושלים, ומתקיימים בה קורסים במינהל בתי מלון ובפקידות קבלה, וזאת במסגרת עיונית, בלא הכשרה בבית מלון.

מאז הקמתו סיימו את בית הספר כ-8300 תלמידים, ובממוצע לומדים בו כ-400 תלמידים בחודש. קורסים בכמה מן המקצועות הנלמדים בבית הספר ניתנים גם בידי הטכניון (מינהל בתי מלון) ובידי חברה פרטית בחיפה (טבחיות ופקידות קבלה).

כדי לאמוד את הצרכים של ענף המלונאות ולתכנן לפיהם את היקף ההכשרה של בית הספר, ערכה הנהלת החברה בדיקה בשירות התעסוקה בחודש יוני 1985. מן הבדיקה עלה, כי באותה שנה היה ביקוש ל-2,200 עובדים, מהם במקצועות הנלמדים בתדמור: 330 טבחים (15%), 264 מלצרים (12%), 88 פקידי קבלה (4%), 44 מנהלות משק (2%), 132 קונדיטורים (6%), 44 מנהלים מקצועיים (2%), והשאר במקצועות שאינם נלמדים בתדמור (מנהלי חשבונות, אנשי תחזוקה, שוטפי כלים ומנקים, חדרניות, מרכזניות וכו').

החברה היא מערכת משולבת ובה הנהלת החברה, המלון, בית ספר למלונאות ופנימייה לתלמידים. המלון מופעל כמלון מסחרי רגיל, ובו 63 חדרים ברמה של שלושה כוכבים, המעמיד לרשות לקוחותיו שירותי לינה, אוכל ואירועים. למלון פלח שוק נכבד באכסון פעולות הדרכה מוסדיות, בייחוד של משרדי ממשלה וגופים ציבוריים, ויותר ממחצית תפוסתו ב-1985 מקורה בלקוחות אלה; שיעור התיירים מחו"ל הגיע ל-27% בלבד. למלון, בהיותו סדנא לימודית, קשרי גומלין אימיצים עם בית הספר. המטרה של שילוב מלון בהכשרה המלונאית היא להשתמש בו כאמצעי ליישום מידי של החומר העיוני הנלמד, ולמנוע ניתוק של סגל ההוראה ותכניות הלימודים מן הענף. בשל כך, מטרתו העיסוקית של המלון כפופה למטרות החינוכיות: המלון מסוגל לשאת את עצמו ואף להרוויח, ובכך לתרום להכנסות החברה, אבל ייעודו הראשוני הוא לימודי.

על פי הדו"חות הכספיים של החברה לשנת הכספים 1985, היו הכנסותיה 1.391 מיליון דולר, והוצאותיה כ-1.317 מיליון דולר, כך שנותר לה עודף הכנסות על הוצאות בסכום של \$74,000. התמיכה הישירה של הממשלה בחברה באותה שנה הגיעה ל-\$354,000 כהשתתפות בשכר לימוד (להלן - שכ"ל) עוד ניתנה לחברה תמיכה עקיפה בכך שהמדינה העמידה לרשותה בלא תמורה את מבני המלון ובית הספר (לרבות הפנימייה). תקציב החברה בשנת 1986 הוא כ-1.5 מיליון דולר.

בדיקטוריון החברה 14 חברים, בהם נציגים של משרדי האוצר, התיירות, והעבודה והרווחה ושל התאחדות המלונות בישראל. השרים האחראיים עליה, יחד עם שר האוצר, הם שר התיירות ושר העבודה והרווחה. החברה עומדת לביקורת המדינה על פי סעיף 59(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו.

בחודשים יולי - אוקטובר 1986 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות החברה. ממצאי ביקורת קודמת על החברה פורסמו בדצמבר 1978.

בית הספר

1. הנהלת ביה"ס קבעה, על יסוד ניסיון העבר, דרישות בשלושה תחומים מהמבקשים להתקבל ללימודים: מספר שנות לימוד, עמידה בבחינה פסיכומטרית, ובריאות תקינה. מועמדים העומדים בדרישות אלה מוזמנים להופיע בפני ועדת קבלה, וזו קובעת סופית מי יתקבל ומי ידחה. למערכת מיון זו אמורה להיות יכולת ניכוי גבוהה בדבר סיכויי המועמד לסיים את לימודיו בהצלחה.

להקפדה על מיון של המועמדים במסגרת המערכת האמורה יש חשיבות הן למועמד עצמו והן לבית הספר, שהרי נשירת תלמידים אינה רצויה, היות שבעטייה קטן מספר התלמידים בכיתות ואין ניצול מיטבי של מתקני בית הספר ומוריו. בקצת מן הקורסים, בייחוד מינהל מלונאי, מספר המבקשים להתקבל גדול ממספר המקומות הפנויים, כך שבית הספר צריך לקבוע, על סמך מיון מוקדם, מי מהמועמדים יתקבל.

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי קבלת התלמידים לקורס מינהל מלונאי, שהוא הקורס הארוך – כשנתיים – והמבוקש ביותר. תנאי הקבלה לקורס זה הם הגבוהים ביותר: על המועמד להיות בעל תעודת בגרות; עליו לשלוט בשפה העברית והאנגלית ברמה טובה; להצליח במבדקי התאמה פסיכוסכניים (הנערכים מטעם מכון הדסה להכוונה מקצועית), ואישור ועדת קבלה.

מן הנתונים שבתיקי החברה עולה כי בחמשת המחזורים האחרונים היו 675 מועמדים והתקבלו 202, דהיינו 30%; למחזור האחרון התקבלו 17% בלבד מן המועמדים.

שלב המיון, שבו נדחים רוב המועמדים, הוא המבחן הפסיכומטרי. בית הספר מקבל את תוצאות המבחן של כל מועמד, כשהם מחולקים לציוני ביניים וציון סופי, בסולם מ-1 עד 9, וכן חוות דעת בכתב. על פי אמות המידה שקבעה הנהלת בית הספר, מועמדים שציונם הסופי הוא 3 ומטה, יידחו על הסף; אלה שציונם 4 ומעלה יוזמנו לוועדת קבלה. חברי הוועדה הם ראש המגמה, ונציגים של משרד העבודה והרווחה, של משרד התיירות ושל התאחדות המלונות.

(א) הביקורת העלתה, שלא ככל המקרים הקפיד ביה"ס לפעול לפי אמות המידה שקבע לעצמו: למחזור י"ד התקבלה תלמידה אף על פי שציונה במבחן ההתאמה היה 2; למחזורים ט"ו וט"ז התקבלו שני תלמידים שקיבלו ציון 3 במבחן ההתאמה, וועדת הקבלה המליצה שלא לקבלם. למחזור ט"ז התקבלה תלמידה שאמנם הצליחה במבחני ההתאמה אך ועדת הקבלה המליצה שלא לקבלה.

אשר לקורסים למינהל מלונאי בשלוחה כירושלים העלתה הביקורת, כי למחזורים ח' – י' התקבלו 5 תלמידים שקיבלו ציון 2 במבחני ההתאמה, ו-13 שקיבלו ציון 3. לשישה תלמידים לא היתה תעודת בגרות, ובתיקיהם של שישה לא היתה חוות דעת של ועדת קבלה. תלמיד אחד התקבל אף על פי שוועדת קבלה המליצה שלא לקבלו.

בשלושת המחזורים האחרונים של ביה"ס כירושלים שנבדקו למדו 76 תלמידים, מהם 24 (30%) שלא עמדו בתנאי קבלה אחד או יותר. שיעור מתקבלים גבוה שבוה, שלא על פי אמות המידה שנקבעו, שם לאל את המסרות של הקמת מערכת המיון, ואינו מבטיח שיתקבלו רק המועמדים המתאימים ביותר.

(ב) כדי לעמוד בדרישות הבריאות של ביה"ס, על המועמדים להמציא אישור מרופא תעשייתי על בריאות תקינה. אישור המעיד על בריאות תקינה מוכיח שהנבדק עבר גם בדיקת רנטגן של הריאות, ואין הוא נושא מחלות מידבקות. הביקורת העלתה, כי לא היו אישורים רפואיים על בריאות תקינה ל-5 מבין 28 התלמידים במחזור ק"י של מנמת הטבחיות; במחזור קי"א באותה מגמה – לתלמיד אחד, מבין 13 תלמידים, ובמחזור קס"א של המנמה למסעדות ולאירות (מלצרות) לא היו אישורים לשניים מעשרה תלמידים.

2. בית הספר עצמו אינו מוגדר גוף שכוונתו היא רווח, אלא גוף שמטרתו להקנות הכשרה מקצועית. כתוצאה מכך, אין שכר הלימוד מותאם מן הצד הכלכלי לעלות הלימודים, והוא מסובסד במידה ניכרת. עלות הכשרת התלמידים כוללת רכיבים רבים, והעיקריים שבהם – שכר ההוראה והוצאות נלוות. שכר ההוראה כולל ארבעה רכיבים: שכר הוראה פרונטלית לשעות עיוניות, המשולם למורי בית הספר ולמרצים מן החוץ; שכר חונכות, המשולם לקצת מעובדי המלון כתוספת לשכרם הבסיסי, בגין היותם חונכים ומנחים את עבודת התלמידים; שכר מדריכים בעבודה מעשית לתלמידי מגמת הטבחיות והקונדיטוריה; שעות ניהול – השעות שראשי המגמות מיחדים לענייני מינהל. בהוצאות הנלוות נכללות כל אותן הוצאות שאינן שכר הוראה, דהיינו הוצאות מינהל, תפעול, תחזוקה, חומרי מזון המשמשים ללימוד, והשתתפות בהוצאות הכלליות של החברה.

(א) הכשרת כוח אדם מקצועי היא אחד התחומים שהמדינה מעוניינת לעודדו, ומסייעת במימון הוצאות ההכשרה כמוסדות לימוד והכשרה, הן למבוגרים והן לנוער. במסגרת זו חתמה החברה הסכם עם משרד העבודה והרווחה, הקובע את תנאי השתתפותו במימון לימודיהם של תלמידי בית הספר. מכוח הסכם זה קובע האגף להכשרה ולפיתוח כוח אדם שבמשרד העבודה והרווחה את מספר השעות שיינתנו במסגרת כל קורס בבית הספר, ואת המקצועות שהתלמידים יבחנו בהם מטעמו כדי לקבל את תעודת ההסמכה המקצועית. הסכם זה חודש בפעם האחרונה באוקטובר 1984, ולו נספח תקציבי המתחדש מדי שנה בשנה, וקובע את מספר שעות הלימוד המוקצבות לחברה, ואת סכום הכסף שישולם בגינן.

על פי תכנית הפעולה של החברה לשנת 1986, היא אמורה לקיים פעילות הדרכה בהיקף של 35,262 שעות לימוד, ב-44 קורסים (מהם 3470 שעות לנוער). משרד העבודה והרווחה הקציב לאותה שנה 25,000 שעות לימוד למבוגרים ו-1985 שעות לנוער בסכום כולל של כ-530,000 ש"ח (כ-350,000\$). אין סכום זה מספיק למימון מלוא הוצאות הלימוד ומימון יתרת הסכום אמור לבוא מהכנסות משכר לימוד ומהכנסות המלון, וכן מהשתתפות משרד התיירות והתאחדות המלונות.

(ב) החברה מחייבת את ביה"ס בהוצאות הכשרת התלמידים, אבל אין לה מידע על העלות ועל התמיכה הניתנת. משרד מבקר המדינה אמד את התמיכה המוענקת לתלמיד בהתבסס על אומדן עלות קורס כפי שחישב מיל"ב⁽¹⁾, ונתונים מהנהלת החשבונות של החברה (בדולרים):

המגמה	מספר התלמידים הממוצע בקורס	עלות הקורס	ס"ה הוצאות על תלמיד	שכר לימוד לתלמיד	שיעור שכ"ל מההוצאה (באחוזים)
פקידי קבלה	30	16,354	545	400	73
מלצרות	15	11,035	735	150	20
טבחיות	17	34,895	2,052	500	24
ניהול משק	25	13,350	534	300	56
מינהל מלונאי	40	64,864	1,622	1,300	80
קונדיטוריה	15	21,300	1,420	1,000	70

* הקורס למינהל מלונאי נמשך שנתיים. הנתונים בטבלה הם לשנה.

מן הטבלה דלעיל עולה, שכל קורס מסוכסד במידה שונה והנהלת החברה לא קבעה לעצמה סדר עדיפות לסכסוד. כך למשל, כהיעדר מידע על עלויות הקורסים, הקורס לטבחיות מסוכסד בשיעור של 76% והקורס לקונדיטוריה מסוכסד בשיעור 30% בלבד, אף על פי שמקצוע זה הוא תת-ענף בטבחיות.

3. בית הספר בהרצליה העסיק בשנת 1986 49 עובדים, ואלה הם: מנהל בית הספר, שישה ראשי מגמות, מורה יועצת, 12 מדריכים קבועים ו-29 מורים ומרצים מן החוץ, המקבלים את שכרם לפי מספר שעות ההוראה. בשלוחה בירושלים מועסקים מרכז ומוכירה, ו-24 מרצים מן החוץ. מנהל בית הספר וראשי המגמות עוסקים, נוסף על תפקידים המינהלי, גם בהוראה במגמותיהם, וכן במגמות אחרות. שכרם של המדריכים הקבועים משולם על פי ההסכמים הקיבוציים של הענף שהם מדורגים בו.

(א) אין החברה כפופה לתעריפי נציבות שירות המדינה (נש"מ) בכל הנוגע להעסקת מורים ומרצים מן החוץ, אבל הנהלת החברה החליטה לאמץ את התעריפים שקבעה נש"מ כבסיס לתשלום

(1) חברת מיל"ב (מרכז יעול למלונות בישראל), המשותפת למשרד התיירות, למשרד העבודה והרווחה ולהתאחדות המלונות, ופועלת במסגרת המכון לפירון העבודה והייצור, פרסמה בפברואר 1984 ממצאי בדיקת יעול שערך במלון תדמור (להלן - דו"ח מיל"ב). דו"ח זה היה בייחוד על שנות הכספים 1982 ו-1983, ובחן את כל היבטים הקשורים בניהול המלון, וכן תחומים אחדים של פעילות בית הספר. משרד מבקר המדינה נעזר בממצאי דו"ח מיל"ב כדי לאמוד כמה תחומי פעילות של החברה שעליהם אין בידי החברה נתונים מדויקים.

שכרם של המרצים לפי שעות הוראה בפועל. תעריפים אלה עודכנו בפעם האחרונה ביוני 1986 והם נקבעים לפי רמת המרצים ורמת המשתלמים; שכרו של המרצה ברמה הגבוהה ביותר נקבע ל-14.22 ש"ח (כ-10\$) לשעה. לכל 24 המרצים בירושלים ול-17 מרצים בהרצליה שולם שכר לפי תעריף נש"מ.

ל-12 מבין 29 המרצים בהרצליה שולם שכר יותר משקובע התעריף המרבי של נש"מ; השכר הגבוה ביותר ששולם הגיע ל-25\$ לשעה - 150% בקירוב יותר מתעריף נש"מ. לפי הסברי החברה, רבים מן המרצים המתאימים אינם מסכימים לעבוד לפי התעריף שקבעה נש"מ. בנסיבות אלה דרוש, לדעת הביקורת, שהנהלת החברה תכין נוהל לקביעת שכר מרצים העולה על תעריף נש"מ, שיאושר בידי הדירקטוריון. על הנוהל לקבוע את השכר המרבי שאין לחרוג ממנו, את הפורום שמוסמך לסכם במו"מ עם מועמד את גובה שכרו, ואת הנימוקים לסכום שנקבע.

(ב) כל מרצה מן החוג חייב לדווח בכל חודש בטופס מיוחד על שעות ההוראה שלימד כאותו חודש. הטופס מועבר לתשלום לגזברות לאחר שאושר בחתימותיהם של ראש המגמה, שניתנו בה ההרצאות, ושל מנהל בית הספר. הביקורת העלתה, כי בכמה מקרים חתם אחד מראשי המגמות הן בשם מרצים אחדים שהגישו את החשבון והן בשמו כמי שמואשר את החשבון. סדרי מינהל כספי תקין מחייבים, שכל דרישה כספית שמוגשת תהיה התומה בידי מי שהכסף מיועד לו.

4. בתי מלון בארץ מנוהלים בסיוע מחשבים. כדי לסייע לביה"ס להיכנס לעידן המיחשוב השאילה לו התאחדות המלונות ב-1984, מערכת הכוללת מחשב, ארבעה מסופים ושתי מדפסות. נוסף לכך קיבלה החברה חבילת תכנה שדומה לה משמשת בכמה בתי מלון בארץ; התכנה כוללת טיפול בהזמנות, רישום אורחים במלון, וחשבונות אורחים. במלון הצמוד לביה"ס עדיין אין מערכת מחשב לטיפול בנושאים אלה.

בתכניות הלימודים של מגמות המינהל המלונאי, מלונאות משולבת ופקידות קבלה, נכללים לימודי מחשב בהיקף של 24 שעות לימוד. רוב שעות הלימוד מועברות בכיתות כלימודי תיאוריה והתלמיד מתנסה בתרגול מעשי על מחשב כשעה אחת בלבד. היות שמסוף אחד מועסק כמעבד תמלילים, נותרו לצרכים לימודיים שלושה מסופים, לכיתות של עד 40 תלמידים.

לימודי מחשב בהיקף כה מצומצם אינו מכין את הבוגרים לצורכי תעשיית המלונאות המודרנית. גם אי הניצול של המחשב לצורכי המלון והשימוש במכונת הנהלת החשבונות המיושנת, אינו עולה בקנה אחד עם שאיפת ביה"ס להכשיר את הבוגרים לעבודה באותם תנאים שישררו בתום לימודיהם. לדעת הביקורת, יש לבחון אפשרות לשלב את התלמידים בעבודה מעשית על מחשב במלון.

המלון

לרשות המלון עומדים לשיווק 63 חדרים, 45 מהם גדולים יחסית בשטחם וצמודים להם שירותים (כולל אמבטיה), ולכן אין קושי מיוחד בשיווקם. 18 החדרים הנותרים קטנים יחסית בשטחם, וצמודה להם מקלחת בלבד, ולכן המלון מתקשה לשווקם, ומשכן בהם אורחים רק בשיא העונה. עוד עומדים לרשות המלון ארבעה אולמות ציבוריים בגדלים שונים, המשמשים לקיום פעולות עיוניות או אירועים, וכן לובי עם בר. מחזורו הכספי של המלון מהווה כ-50% ממחזור הכולל של החברה, ותפעול המלון מושפע מכך שפרט להיותו מלון מסחרי הוא גם סדנא לימודית של בית הספר, והמלון מעסיק את תלמידי בית הספר בעת לימודיהם. לדבר זה השפעות מנוגדות: מחז, אימון התלמידים בתחומי העבודה השונים מחייב העסקת עובדים כחונכות ובתרגול, ומאידך, עבודת התלמידים חוסכת העסקת עובדים במלון. ממצאי דו"ח מיל"ב עולה, שתרומת עבודת התלמידים למלון נטו (בניכוי השקעת עבודה כחונכות) שוות ערך לעבודתם של 12 עובדים בקירוב ביום.

1. המחירים הנהוגים במלון דומים למקובל במלונות אחרים המדורגים באותה דרגה - שלושה כוכבים: מחירי הלינה במלון בשיא העונה נעים מ-27\$ ליחיד בחדר זוגי (כולל ארוחת בוקר) ועד

ל-13\$ בעונת השפל. ממוצע התפוסה של המלון בשנת הכספים 1985 היה 48%, לעומת ממוצע תפוסה של 43% בכל בתי המלון בהרצליה, וממוצע ארצי של 58% במלונות באותה דרגה: בסך הכל ירדה התפוסה ב-2% לעומת שנת הכספים 1984. שיעור התיירים, מכלל התפוסה בשנת 1985, היה 27%, לעומת 39% בשנה הקודמת: במחצית הראשונה של 1986 ירד שיעור התיירים ל-23%, אך שיעור התפוסה הכולל של המלון עלה ל-51%.

ניתוח מכירות המלון לפי שווקים (אינו כולל ארגון שמחות), במחצית הראשונה של שנת הכספים 1986 מראה, שרוב מכירות המלון הן למוסדות: מכירות למוסדות (על פי רוב לצורך קיום השתלמויות) - 54.2%; מכירות לחברות שונות ולפרטים 39.1%; מכירות באמצעות סוכנים - 6.7%.

מגמת הירידה במספר התיירים מחו"ל המתאכסנים במלון נמשכת זה שנים מספר, והמלון הולך ומאבד את צביונו כמלון המאכסן ומשרת תיירים מחו"ל. לדבר זה יש השפעה מיוחדת על מלון לימודי, שיש לו מטרה פדגוגית להקנות לתלמידים ניסיון בשירותי תיירים מחו"ל. לכן חשוב, שהמלון ירכז את מאמציו בניסיון להגדיל את פלח השוק של תיירים מחו"ל. דו"ח מיל"ב המליץ, בין היתר, על איתור סוכנויות העוסקות עם קהל מתאים למלון, ביחוד תיירים מאירופה, וכן על פנייה שיטתית לגורמים, כגון שגרירויות, לשכות מסחר וחברות עסקיות, הקשורים בתושבי חוץ שאינם תיירים (משתלמים, אנשי מכירות, מומחים ויועצים מחו"ל). יתירה מזו, שוק קבוצות המשתלמים הולך ומצטמצם עקב הצמצומים בתקציב הציבורי בכלל ובתקציבי ההדרכה בפרט, ובעתיד עלול המלון להתקשות להתבסס על פלח זה.

אחת הדרכים להגדלת תפוסתו של המלון ולשיפור רווחיותו היא מתן הנחות. על פי הנהלה הקיים בחברה, מנהל המלון רשאי לתת לקבוצות הנחות בשיעור של 15% - 20% מן המחיר ליחידים, או הנחות לסוכני נסיעות בהתאם להיקף הפעילות עמם. בשנת הכספים 1985 ניתנו עמלות והנחות בסכום של כ-24,600\$, המהוות 12% מכלל הכנסות המלון מחדרים. בהיעדר מערכת תמחיר במלון, היו החלטות מנהל המלון בדבר שיעור ההנחות שניתנו מבוססות על אמצעים, ואפשר שניתן להגדיל את רווחיות המלון על ידי הגדלת ההנחות באופן מדורג, בהתאם לגידול במספר החדרים המיומנים.

2. על פי דו"חות כספיים שהכינה החברה, הסתכמו הכנסותיו העצמיות של המלון בשנת הכספים 1985 כ-610,000\$ בקירוב, לפי הפירוט דלהלן: הכנסות מחדרים - 205,000\$; מארוחות ומאירועים - 386,000\$; מבר, מטלפון ומשונות - 19,000\$. ההכנסות ממזון וממשקאות מגיעות אפוא ל-63% מכלל הכנסות המלון, שיעור הגבוה בהרבה מהמקובל בענף (35% - 40%) ונובע ממספר גדול של ארוחות המוגשות למשתתפי השתלמויות שונות, המהוות, כאמור, מקור מרכזי בהכנסות המלון, וכן מעריכת אירועים (שמחות) רבים. אין החברה מנהלת תמחיר של כל מחלקה לחד, לרבות הכנסותיה והוצאותיה וזקיפת עלויות של הנהלת החברה והוצאות והכנסות משותפות עם בית הספר. עריכת תמחיר כזה, המקובלת בכל מלון מסחרי, חשובה ככלי ניהול לחישוב תרומתה של כל מחלקה לרווחיות, וכדי לאתר נקודות תורפה שיש לפעול לשיפורן.

לרשות החברה עומדים משאבים מצומצמים למדי, ולכן יש מקום, לדעת הביקורת, שהחברה תקבע לעצמה פדר קדימויות לביצוע השיפורים במלון, לרבות איתור מקורות כספיים, כדי להגדיל את תפוסת המלון ולהחזיר אליו את התיירים מחו"ל, שכאמור אירוחם חשוב גם מבחינה פרגונית.

3. עלות המזון והמשקאות הכוללת של החברה (לרבות ההוצאות על מזון לסגל העובדים ולתלמידים) בשנת 1985 הגיעה ל-264,000\$, ומהווה כ-20% מכלל הוצאות החברה. מסכום זה, החברה מוציאה כ-70,000\$ על פירות וירקות, הנקנים משני ספקים. הספקים מספקים את הסחורה לסירוגין, זה יום אחד וזה יום אחד. שיטת רכישה זו נהוגה שנים ולא נבדקו דרכים להוזלתה, למשל על ידי קנייה וקבלת הצעות מחירים מדי יום ביומו משלושה ספקים או יותר ובחירת ההצעה הזולה שבהן.

המצב הכספי

הנהלת החשבונות של החברה מתנהלת בשקלים, ורישומי העזר מתנהלים גם בדולרים. להלן ריכוז הדו"ח הכספי לשנת הכספים 1985, (באלפי דולרים):

הוצאות	הסכום
שכר עבודה ונלוות	590
מזון ומשקאות	264
שירותי משק	243
הוצאות תפעוליות מסים (עירוניים ומע"מ)	61
שיפוצים ופיתוח	43
ס"ה	1,317

הכנסות	הסכום
המלון: עצמיות	610
ממשרד התיירות	36
ביה"ס: עצמיות	408
ממשרדי הממשלה	318
מהתאחדות המלונות	8
מימון נטו	11
ס"ה	1,391

על פי הדו"ח האמור סיימה החברה את שנת 1985 בעודף של כ-\$74,000 לפני מס. אולם עקב הפסד מצטבר משנים עברו יש במאזנה לשנת 1985 יתרת הפסד בסכום של כ-\$56,000.

1. מניתוח נתוני ההוצאות עולה, שהוצאות בית הספר הגיעו ל-\$711,000 והכנסותיו העצמיות ל-\$408,000, המהווים כ-57% מהוצאותיו; 43% הנותרים מקורם בתמיכות. לעומת התמיכה הממשלתית בחברה, שהגיעה ל-\$354,000 בקירוב (כ-27% מהוצאות החברה), היתה תמיכת התאחדות המלונות בסכום של \$8,330 המהווה פחות מאחוז אחד. להתאחדות המלונות 3 מבין 14 חברי הדירקטוריון, והיא מחזיקה ב-30% בקירוב מהון המניות הנפרע. לעומת זאת, תמיכתה הכספית בחברה זעומה בהשוואה לתמיכה של השותף האחר - הממשלה, אף על פי שההתאחדות מייצגת את הענף הכלכלי הנהנה ישירות מקיומו של בית הספר, ולענף זה יש עניין רב בקידום בית הספר. על עניין זה כבר עמד מבקר המדינה בעבר, בדו"ח שפורסם ב-1978.

2. כדי לאמוד את רווחיות החברה, שעברה ב-1985 ממצב של הפסד למצב של רווח, יש לקחת בחשבון שאין היא משלמת דמי שכירות בגין הנכסים שהועמדו לרשותה. לפי אישור החשב הכללי במשרד האוצר, הכספים המגיעים לאוצר בגין שכר דירה בעבור מבני המלון, בית הספר והפנימייה בהרצליה, השייכים לממשלה, יועדו לביצוע שיפוצים ולרכישת ציוד לשימוש החברה. אישור זה משחרר את החברה מתשלום שכר דירה למדינה, אבל מבחינה כלכלית, עלות השיפוצים של מושכר נמוכה, בדרך כלל, מדמי השכירות בגינו, ולכן יש לראות את הוויתור על דמי שכירות כתמיכה נוספת של הממשלה בחברה. מבחינת המשק יש לראות תמיכה זו כתוספת לעלות של הכשרת משתלם במקצועות המלונאות, ויש להפחיתה מרווחי החברה.

סגירת מלון תדמור בירושלים

בשנים 1973 - 1983 הכשירה החברה, כאמור, תלמידים במקצועות המלונאות גם בבית ספר בירושלים, ששכן במלון שהחברה שכרה מבעלים פרטיים. עניין ההתקשרות עם הבעלים הפרטיים לשכירת המלון נבדק בידי מבקר המדינה עוד בשנת 1976 (ראה דו"ח שנתי 27, עמ' 583, וכן ממצאי מעקב בדו"ח השנתי 29 עמ' 966) המבקר קבע בעיקר, שדמי השכירות הבסיסיים היו גבוהים מאד, ועלו בהרבה על ההערכות של השמאי הממשלתי; מדיוני הדירקטוריון דאו עלה, שאין המקום מתאים לייצודו; שיטת ההצמדה שנקבעה גרמה לכך שדמי השכירות האמירו עוד יותר. לכן, מבחינה כלכלית עדיף היה לקנות את המבנה במקום לשלם את דמי השכירות הגבוהים. חוזה השכירות נחתם ביולי 1973, לחמש שנים, עם אפשרות להארכה, ואכן החוזה הוארך.

בשנת השכירות האחרונה - 1983 - כבר הגיעו דמי השכירות לסכום של כ-100,000\$ לשנה, ובמגעים לקראת חידושו של הסכם השכירות לשנת 1984 תבעו הבעלים סכום שבין 150,000\$ - 180,000\$ לשנה. בנסיבות אלה החליט הדירקטוריון החברה שלא לחדש את חוזה השכירות, ולסגור את בית הספר שבמלון תדמור בירושלים. לאחר שנבחנו כמה חלופות החליטה החברה לקיים את הלימודים בירושלים כשלוחה של בית הספר בהרצליה, במרכז להכשרה טכנולוגית המופעל בידי משרד העבודה והרווחה.

1. לפי חוזה השכירות המקורי, התחייבה החברה להחזיר לבעלים את המלון בירושלים על ציודו ומתקניו כפי שנמסר לה בתחילת השכירות. זיכרון הדברים לפינוי המלון, שנחתם בדצמבר 1983, כלל רשימה ארוכה של תיקונים שעל החברה לבצע והשלמות רבות של ציוד. עוד נכללו בו פיצויים על נזקים שנגרמו, וכן מכירת פריטים מסוימים שהיו שייכים לחברה - לבעלים הפרטיים. מנתונים שריכז משרד מבקר המדינה עולה, שעלות השיפוצים, לרבות השלמת ציוד חסר, הגיעה ל-32,000\$ בקירוב. סכום נוסף של 12,000\$ שילמה החברה במקום שיפוץ דירה, שעליו הוסכם בזיכרון הדברים; סכום זה נקבע בכוררות. עוד נכללו בזיכרון הדברים פיצויים בגין נזקים לריהוט ולמטלטלין, בסכום של 9,770\$.

כמו כן הוסכם שתמורת הפינוי המוקדם של המלון, כחודשיים וחצי לפני תום תקופת השכירות בסוף פברואר 1984, יחזירו הבעלים סך של 7,000\$, סכום המהווה כשליש בלבד מן הסכום ששילמה החברה בגין אותה תקופה. החברה הסבירה כי הסכימה לוותר על שני שלישים מן הסכום ששילמה, בתמורה להסכמת הבעלים לסיום השכירות לפני תום המועד הנקוב בחוזה. עוד הוסכם, שהבעלים ירכשו תמורת סך של 9,000\$ בקירוב פריטי ציוד מסוימים מהחברה, ביניהם מערכת כיבוי אש ותכולת מחסן המזון.

2. ערב פינוי המלון הועסקו בו 44 עובדים. בהתאם להחלטת הדירקטוריון, ולפי סיכומי המנכ"לים של משרד התיירות ומשרד העבודה והרווחה, ניהלה ועדה, מטעם החברה, משא ומתן עם נציגי העובדים על פיטורים. המשא ומתן סוכם ב-4.11.83 והוסכם, שהחברה תשלם פיצויים מוגדלים עד לשיעור של 225%, בהתאם לשנות הוותק וכן תשלום בשווי של עד שלושה חודשי משכורת בגין תקופת הסתגלות למציאת משרות חלופיות.

ממסמכי החברה עולה, שעלות הפיצויים (למעט הפיצויים בשיעור 100% ממבטחים) הכוללת תמורה לשכר בעבור חודשי ההודעה המוקדמת ופדיון חופשה הגיעה ל-169,900\$ בקירוב. משרד העבודה והרווחה מימן 142,000\$ מסכום זה, ואת היתרה שילמה החברה.

מן האמור לעיל עולה, שסגירת ביה"ס בירושלים עלתה כ-207,000\$, השווה בערך לדמי השכירות של שתי השנים האחרונות לשכירת המלון. סגירת בית הספר בתנאים שנוצרו, דהיינו הדרישה להעלאת שכר הדירה בסכום ניכר, היתה כורח המציאות, אבל סביר להניח שנסיבות אלה לא היו נוצרות אלמלא התנאים החריגים שנקבעו בעת החתימה על ההסכם המקורי ב-1973, ואיפשרו העלאה מואצת של דמי השכירות עד שהיה צורך להפסיק את שכירת המלון מידי הבעלים.



חברת בית הספר המרכזי למלונאות בע"מ היא מערכת ההכשרה הגדולה ביותר בארץ לתלמידים בענף המלונאות, והמלון הצמוד לבית הספר הוא חלק ממערכת זו. למלון קשרי גומלין אמיצים עם בית הספר, ותפעולו מושפע מכך. שיעורי התפוסה במלון דומים למקובל במלונות המדורגים בשלושה כוכבים; ואולם, בשנים האחרונות מסתמנת מגמה של ירידה במספר הלינות של תיירים מחו"ל ולעומתה עלייה במספר המוסדות שמשתמשים במלון לצורך פעולות הרכה של עובדיהם. המעבר משוק של תיירים מחו"ל לשוק של מוסדות ישראליים מביא לידי כך שהמלון הולך ומאבד את צביונו כמלון המשרת תיירים מחו"ל, והדבר משפיע עליו בהיותו מלון לימודי, שאחת ממטרותיו היא להקנות לתלמידיו ניסיון עם אורחים מחו"ל.

הביקורת העלתה, שהתקבלו לבית הספר תלמידים, אשר על פי אמות המידה שקבע, לאיחיה מקום לקבלם. למרצים רבים מן החוץ, המקבלים את שכרם לפי מספר השעות שלימדו, שולם שכר הגבוה במידה רבה מהסכומים הנקובים בתעריף נציבות שירות המדינה, שהחברה אימצה לעצמה; אין לחברה נוהל בדבר השכר המרכזי והפורום המוסמך לאשר חריגות מהתעריף. לבית הספר יש מחשב שאמורים ללמוד עליו תלמידי מנמות המינהל המלונאי, פקידות קבלה ומלונאות משולבת; שעות לימודי המחשב שנלמדו בפועל היו מצומצמות, ואין הדבר עולה בקנה אחד עם שאיפת בית הספר להכשיר את הבוגרים לעבודה בתנאים שיימצאו לאחר תום לימודיהם.

לדעת הביקורת, חשוב להשתית את ניהול המערכת - בית הספר והמלון - על בסיס כלכלי, ולהנהיג מערכת תמחיר שתיתן מידע מדויק יותר על עלויות של פעילויות ושל יחידות שונות. הנהגת מערכת תמחיר תאפשר לקבוע את תרומתה של כל מחלקה לרווחיות, ולאתר נקודות תורפה שיש לפעול לסילוקן. אשר לבית הספר, יש מקום להכין מערכת עלויות לכל קורס, שתעודד ניהול כלכלי של בית הספר, ותאפשר למשרדי הממשלה, המממנים חלק ניכר מהוצאות ההכשרה, לבחון את גובה התמיכה הניתנת לתלמיד. כיום התמיכה ניתנת לתלמידים בלי שנקבעו הקורסים שתלמידיהם ראויים לעידוד יותר מאחרים.

ממצאי מעקב

רישוי שירותי התיירות והפיקוח עליהם

דו"ח שנתי 35, עמ' 682

ביקורת בנושא רישוי שירותי התיירות נערכה במחצית הראשונה של 1984. שירותי התיירות כוללים שירותים ומתקנים העומדים לרשות התיירים, הן מחו"ל והן ישראלים, ובייחוד בתי מלון, חניונים, סוכנויות נסיעות, משרדי תיור, שירותי מורי דרך וסוירים. משרד התיירות (להלן המשרד) מופקד על הסדרת פעולותיהם, בדרך של רישוי כמה משירותים אלה ושל פיקוח עליהם, במגמה להגן על צרכני השירות. סמכויות הרישוי והפיקוח של המשרד מעוגנות בחוק שירותי תיירות, התשל"ו-1976 (להלן החוק), ובצווים לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957.

הביקורת שפורסמה בדו"ח 35 התמקדה בייחוד בנושאים האלה:

בתי מלון: היה צורך לשנות את שיטת הדירוג, לבתי מלון רבים לא נקבעה דרגה, ורבים פעלו בלי רישיון עסק עירוני והיו בהם ליקויי תברואה וכיבוי אש; לא ננקטו צעדים נגד בתי מלון מדורגים שהפקיעו מחירי שירותים נוספים (אקסטרה).