



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 וסיורים. 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).

סוכנויות נסיעות: סוכנויות נסיעות הפקידו ערבויות להבטחת כספי לקוחות וספקים, מקצתן אינן צמודות לדולר, לתקופה של שלוש שנים בלבד; למשרד לא היה נוהל לחילוט ערבויות, ולטיפול בחלוקת הכספים.

סוכנויות להסעת תיירים: הפיקוח על השימוש שנעשה ברכב אשכול – רכב פרטי הנהוג בידי מורה דרך – לא היה הדוק דיו, ובמקרים רבים נעשה שימוש במכוניות שלא לפי ייעודן; המשרד קבע מיכסה מזערית של ימי עבודה ברכב בכל שנה, אך לא נקט צעדים נגד בעלי רכב שלא עמדו בה.

מורי דרך: החובה להעסיק בסיוור מורה דרך בעל רישיון נקבעה בין התנאים למתן רישיון למשרד תיור. ואולם סיוורים רבים של תיירים, בייחוד של קבוצות צליינים, לא היו מלווים במורה דרך; המשרד לא הצליח לבלום את גביית העמלות בידי מורי דרך, דבר האסור לפי החוק.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת דנה בדו"ח האמור בישיבתה מיום 1.7.85 ומסקנותיה והמלצותיה אושרו בכנסת ביום 1.4.86, כלהלן:

מסקנות הוועדה

1. הוועדה שמעה ממנכ"ל המשרד על צעדים שונקטו נגד בתי מלון אשר לא עמדו ברמת השירות ובתנאי האירוח המתחייבים מדרגתם.
2. הוועדה בדיעה, שיש לכלול כל בית מלון בדירוג, ואלה שאינם יכולים להיכלל בדירוג המינימאלי – יש לפעול נגדם בשל פעילות בלתי חוקית.
3. הוועדה השתכנעה בכך שיש צורך בבתי מלון זולים יחסית, אלא שאלה מתקשים לעמוד בתנאי הרישוי והדירוג של משרד התיירות ושל הרשויות המקומיות. הוועדה סבורה, כי יש צורך להקים צוות משותף למשרד ולרשויות המקומיות שיבחן את הבעייה וימליץ על דרכים לפתרונה.
4. הוועדה קובעת, כי פיקוח המשרד על מחירי שירותי האקסטרה שמציעים בתי המלון לאורחיהם לא היה יעיל די צורכו. המשרד נמנע מלהגיש תביעות משפטיים נגד בתי מלון שהפקיעו מחירים, גם כאשר היה, לדעת הוועדה, מקום לעשות כן.
5. הוועדה שמעה ממנכ"ל המשרד, כי בעקבות הביקורת הוצמדו הערבויות של סוכנויות הנסיעות לדולר, אבל עדיין אין, לדעת הוועדה, הסדר משביע רצון להבטחת כספים, שמפקידים לקוחות אצל סוכני הנסיעות, כנדרש מהשלכות של המצב הכלכלי על המגזר העיסקי ותופעת פשיטות הרגל מהן נפגעו לקוחות רבים.
6. לוועדה דווח על המלצות וועדה שמינה שר התיירות, לפיהם יותר למורי דרך לקבל עמלה מבעלי עסקים, תוך חובת רישום ודיווח כחוק. אולם הוועדה מדגישה שעד לתיקון החוק, יש להקפיד על אכיפת החוק הקיים.

החלטות הכנסת

1. לצורך ייעול הפיקוח והבקרה על עמידת בתי מלון בתנאי הרישוי והדירוג, החליטה הכנסת כי על שרי הפנים והתיירות למנות ועדה, שייכללו בה גם נציגים של מרכז השלטון המקומי, שתבחן את נושא הדירוג והרישוי של בתי המלון.
2. על משרד התיירות לנקוט צעדים נגד בתי מלון, אם יימצאו בהם ליקויים או שלא יעמדו בתנאי הדירוג שנקבעו להם, זאת בתוקף סמכותו כמפקח על בתי המלון ועל רמת השירות והאירוח בהם. על המשרד להטיל את האחריות לפתיחה בהליכים פליליים או מנהליים נגד בתי המלון, על תובע מטעמו, שיפעל כבא כח היועץ המשפטי לממשלה.

3. על משרד התיירות לקיים מערכת פיקוח יעילה על המחירים בבתי המלון, בעיקר מחירי האקסטרה ולנקוט צעדים משפטיים נגד בתי מלון שיפקיעו מחירים.
 4. על המשרד לקבוע מערכת כללים חדשה שתסדיר את חובת הפקדת הערבויות ע"י סוכנויות הנסיעות במגמה להבטיח, במידת האפשר, את כספי הלקוחות.
 5. בנוסף ובמקביל לכך על שר התיירות לבחון גם את האפשרויות האחרות להבטיח את כספי הלקוחות, מפני חשש לפשיטות רגל של סוכנויות נסיעות, ולדווח על ממצאיו ומסקנותיו לוועדה לעניני ביקורת המדינה.
 6. המשרד יקבע בהקדם נוהלים לחילוט ערבויות.
 7. על משרד התיירות לוודא שרכב אשכול לא ינוצל לנסיעות פרטיות ולפעול נגד שימוש ברכב זה שלא למטרות להן יועד.
 8. כל עוד לא שונה או תוקן החוק בנדון, על משרד התיירות לפעול לאכיפת החוק והתקנות האוסרות על קבלת עמלות ע"י מורי דרך.
- ואלה ממצאי המעקב:

בתי מלון

1. בעקבות מסקנות הוועדה לבחינה מחדש של שיטת דירוג בתי מלון הכין משרד התיירות שיטת דירוג חדשה, הכוללת בנוסף למדדים הפיסיים שנכללו בעבר גם הערכה של רמת השירותים שהמלון מספק, והיא נבחנה בשנת 1986 על 59 בתי מלון. המשרד נערך, בשיתוף עם התאחדות בתי המלון, להפעלת השיטה כבר בתחילת 1987, במגמה לסיים את דירוג כל בתי המלון בארץ לפי השיטה החדשה עד סוף השנה.
2. המשרד עדיין לא החל בצעדים כדי לדרג יותר מ-100 בתי מלון - מרביתם קטנים - שאינם מדורגים על ידו, ולא פעל לסגירתם של אלה שהשירותים שהם מציעים אינם ברמה המזערית הנדרשת על ידו. למעשה אין הוא מפקח עליהם ואין לו גם כל קשר עמם. במסגרת המשרד החלה לפעול ועדה בינמשרדית, שמונתה בעקבות החלטת הכנסת, והמונה נציגים של משרדי התיירות, הפנים, הבריאות ומרכז השלטון המקומי. ועדה זו אמורה, במסגרת דיוניה, לבחון בין היתר, את דרכי הטיפול במלונות הלא מדורגים.
3. בסוף 1985 לא היה רישיון עסק עירוני ל-50 בתי מלון, המדורגים בידי המשרד, לעומת 90 בשנת 1984 מהם 13 בשל התנגדות רשויות הכבאות ושבעה בשל ליקויי תברואה. הליכי הרישוי לשנת 1986 של בתי מלון רבים לא הושלמו, אף על פי שהשנה כבר הסתיימה. בניסיון להביא לידי תיאום טוב יותר בין משרד התיירות והרשויות המקומיות, ביחוד בעניין כיבוי שריפות ותברואה, צורפו בדצמבר 1985 למועצה המייעצת לדירוג בתי מלון סגן מפקח כבאות ראשי במשרד הפנים, ורופא מטעם משרד הבריאות. כפי שעולה מן הממצאים, עוד לא הביא צירופם את התוצאות שקיווה המשרד להשיג. מספר בתי המלון שלא נמצאו ראויים לרישיון עסק עירוני הוא גבוה, ומשרד התיירות מצדו לא נקט נגדם באמצעים, כגון התליית דרגתם, כפי שדרשה הכנסת.
- מבקר המדינה רואה מצב זה בחומרה ודורש מהרשויות המקומיות להפעיל את סמכותן לסגירת בתי מלון באותם מקרים בהם יש הפרה חמורה של תנאי הבטיחות.
4. הטיפול באי הצגת מחירי שירותים נוספים (אקסטרה) מתבצע במסגרת צו סדר הדין הפלילי (עבירות קנס - תיירות) התשמ"ד-1984, וצו סדר הדין הפלילי (ברירת משפט - תיירות) התשמ"ד-1984. על פי הצווים, אם מתגלה בעת ביקורת שעורך המשרד כי לא הוצגו מחירים, מוסרים מבקרי המשרד לבית המלון הודעה על תשלום קנס. על בית המלון לשלם בתוך 30 יום או להודיע על רצונו להישפט על העבירה, ואז תישלח לו הזמנה למשפט.

לעומת זאת, הפקעות מחירים הן עבירות שאין ברירת משפט בגינן. בכמה מקרים העלו מבקרי משרד התיירות הפקעות מחירים של האקסטרה, ומדצמבר 1984 ועד דצמבר 1986 הוגשו 10 כתבי אישום בגין הפקעות מחירים.

המשרד מינה ב-1986 תובע מטעמו, בהתאם להחלטת הכנסת.

סוכנויות נסיעות

1. המשרד הצמיד לדולר, ביולי 1985, את גובה הערבות שעל סוכנות נסיעות להמציא, והעמידה על סכום של \$300,000. עוד בביקורת הקודמת העיר מבקר המדינה, שסכום זה נקבע בלא קשר למחזור העיסוקי של כל סוכנות. המשרד ממשיך לדרוש ערבות רק מסוכנויות נסיעות חדשות, ואף זאת לתקופה של שלוש שנים בלבד, אף על פי שאין ביטחון כלל שסוכנויות ותיקות איתנות יותר מבחינה פיננסית. ב-1986 התמוטטו כמה סוכנויות נסיעות ותיקות, והיות שבידי משרד התיירות לא היו ערבויות, לא זכו לקוחות הסוכנויות לקבל את כספם חזרה. במקרה אחד היה בידו סכום של \$200,000 בלבד, שלא הספיק לפיצוי הלקוחות.

2. בעקבות הביקורת והחלטות הכנסת, הסדיר המשרד בונהל מיולי 1985 את דרכי מימוש ערבויות, הפקדת הכספים שחולטו, וכן מינה ועדה, שבה חברים גם נציגי ציבור, הדנה למי לחלק את כספי הערבות שחולטו. בשנים 1985 - 1986 טיפלה הוועדה בשישה מקרים של סוכנויות נסיעות שחדלו לפעול, ואשר כספי ערבויות שלהן חולטו. הוועדה הביאה לידיעת הרבים את העובדה שברשותה כספים לחלוקה, ובמקרה אחד הועברו כספי הערבות למפרק של החברה, כדי שיחלקם לפי סדר עדיפויות של נושים שהיה בידו.

סוכנויות להסעת תיירים

1. הצוות הבינמשרדי הקובע את מכסת ימי העבודה השנתית לרכב אשכול הורחב באוגוסט 1985 ומונה חמישה חברים (לעומת שלושה בעבר): שני נציגים של משרד התיירות, שני נציגים של משרד התחבורה ונציג של הענף. המכסה השנתית נקבעה בתחילת כל שנה, ולשנים 1985 ו-1986 היא היתה 100 ימי עבודה, לעומת 60 ב-1982.

2. בשנת 1985 לא הגיעו 78 כלי רכב אשכול למכסה המזערית של 100 ימי עבודה, אבל רק 55 מהם נתבקשו להמציא הסברים לכך; לגבי 23 האחרים אין בידי המשרד מידע על הסיבות לאי העמידה במכסה. מבין אלה שזומנו לבירור, המליץ המשרד למשרד התחבורה לבטל את רישיון רכב האשכול של שלושה.

3. מבקר המדינה המליץ, בדו"ח 35, לשקול קביעת הסדר שבתום תקופה של שנים מספר שתיקבע, ותובא לידיעתם של בעלי כלי הרכב, תיבחן מידת העמידה בניצול כלי הרכב על פי המכסות שנקבעו לאותן שנים, ונגד אלה שלא עמדו במכסות ינקטו צעדים, בכללם חיובם לתשלום השווי היחסי של ההטבות שניתנו להם.

הצוות הבינמשרדי החליט, שבמקום לחייב את מורי הדרך בעלי רכב אשכול, שלא עמדו בגכסות מסיבות לא מוצדקות, להחזיר את השווי היחסי של ההטבות, להמליץ בפני משרד התחבורה לבטל את הרישיון לרכב אשכול.

מורי דרך

1. מלמד התיירות חידש בשנת 1986 את פעולות הוועדה הבינמשרדית, המשותפת למשרד התיירות, החוץ והדתות ולוועדה הנוצרית לצליינות, בניסיון להסדיר את הדרכתם של קבוצות צליינים בידי מורי דרך, אבל עד סוף דצמבר 1986 לא הסתיימו הדיונים, וקבוצות צליינים לדין מודרכות לא בידי מורי דרך מוסמכים.

2. ועדת הכלכלה של הכנסת החליטה להמליץ על ביטול הסעיף בחוק האוסר על מורי הדרך לקבל עמלה, אבל עדיין נמשכים הדיונים בדבר הסדרת גביית העמלות בחוק. המשרד ממשיך שלא לאכוף את החוק.

עידוד תיירות פנים דו"ח שנתי 35 עמ' 695

ביקורת בנושא עידוד תיירות פנים נערכה במארס 1984 ופורסמה בדו"ח שנתי 35, עמ' 695. עידוד תיירות הפנים נעשה על ידי המשרד במגמה להגדיל את תפוסת בתי המלון ובכך להגדיל תעסוקת עובדים בענף ולאפשר ריווחיות נאותה למלונאים, וכן בכוונה להקטין את ההוצאה במטבע חוץ שמוציאים אזרחי ישראל היוצאים לחו"ל. עיקר הפעולות לעידוד תיירות פנים היו בתחום הפירסום.

הביקורת שפורסמה התמקדה בייחוד בנושאים האלה:

1. צורת המימון השכיחה של פרסום מבצעי ההזולה לעידוד תיירות פנים היתה: 75% מהתקציב הציבורי ו-25% מגורמים מסחריים, ולא 50% מכל צד, כפי שבזמנו דרש האוצר.
 2. המשרד פעל לעידוד תיירות פנים באמצעות פירסומי פרטי, בניגוד להוראות החשב הכללי כי על משרדי הממשלה לפרסם את פירסומיהם רק באמצעות לשכת הפרסום הממשלתית. הפירסום באמצעות הפירסומאי הפרטי היה יקר יותר מפירסום באמצעות לשכת הפרסום הממשלתית.
 3. בבדיקת ההתחשבונית הכספית בין המשרד לבין הפירסומאי הועלו שני מקרים של פרסום מבצעים שבהם לא נתן הפירסומאי את ההנחה שסוכם עליה, ובמקרה נוסף - הפקת לוח קיר - הועלה, שהמשרד שילם לפירסומאי תשלום יתר בסך של \$1,800.
 4. המשרד הפיק לוח קיר ושלח אותו לחו"ל באיחור ניכר, כך שלא מילא את ייעודו.
- הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת דנה בנושא האמור בישיבתה מיום 8.7.85, ובעקבות ממצאי הביקורת הגיעה לכלל סיכומים והצעות. סיכומיה והצעותיה של הוועדה אושרו בכנסת ביום 1.4.86, כלהלן:

מסקנות הוועדה

הוועדה קובעת, כי לא היתה הצדקה להשתתפות כה מרעית של המשרד במבצע פרסום של התאחדות המלונות לעידוד תיירות הפנים.

הוועדה קובעת, שהיתה רשלנות מצד משרד התיירות בבדיקה ובתשלום חשבונות שהגיש משרד הפרסום וכתוצאה מכך היה בזבוז משאבים.

בהתחשב בקיומה של לשכת פרסום ממשלתית, המשיגה הנחות ניכרות בשביל משרד הממשלה המעוניינים בפרסום, יש לבחון מחדש את ההנחיות, שלפיהן משרד ממשלתי רשאי במקרים חריגים, להתקשר במישרין עם משרד פרסום פרטי. על ההנחיות להבטיח, שהעסקה של חברה פרטית תהיה מוצדקת ותעמוד בדרישות החיסכון, טוהר המידות והיעילות.

במסגרת הבחינה האמורה, יש להגדיר את תפקידיה של לשכת הפרסום הממשלתית ואת חובות משרדי הממשלה להיזקק לשירותיה.

הוועדה רשמה לפנייה את הודעת מנכ"ל משרד התיירות, כי בעקבות דו"ח מבקר המדינה, הפסיק המשרד להשתתף בהוצאות הכרוכות במבצעי פרסום של התאחדות המלונות.

החלטות

בעקבות ממצאי מבקר המדינה ונוכח מסקנות הוועדה, מחליטה הכנסת כדלקמן:

על משרד האוצר לתת תוקף מחדש להנחיות החשב הכללי מיום 18.10.76, שלפיהן הפרסומים של משרדי הממשלה ייעשו על ידי לשכת הפרסום הממשלתית וכן לקבוע מהו הנוהל שלפיו מותר, אם בכלל, לסטות ממדיניות זו. על משרד האוצר לקבוע בנושא זה הנחיות ונהלים, שיעמדו בדרישות החיסכון, טוהר המידות והיעילות.

על משרד התיירות להפיק לקחים מממצאי מבקר המדינה ולדווח לוועדה ולמבקר המדינה על הצעדים שנוקטו למניעת הישנות הליקויים ועל החזר תשלומי היתר ששילם המשרד (כולל הצמדה ורביית) עד ליום כ"ג בסיון התשמ"ו - 30.6.86.

על משרד האוצר לדווח לוועדה ולמבקר המדינה על יישום החלטות הכנסת, עד ליום כ"ג בסיון התשמ"ו - 30.6.86.

ואלה ממצאי המעקב:

1. בשנת 1986 התרכז המשרד בעיקר בפרסום תדמית, דהיינו הצגת המדינה כמקום טוב ונעים לתיור לישראלים, כל זאת במימונו המלא. את פרסום מבצעי ההזולה באזורי התיירות השונים, שבהם עסק המשרד בעבר, מבצעים גורמי התיירות המקומיים, והמשרד תומך בשליש מהמימון.
2. פרסומים שהמשרד יוזם הוא מבצע באמצעות לשכת הפרסום הממשלתית בלבד; המשרד הפסיק את קשרי העבודה עם הפירסומאי הפרטי. כאשר גורמי התיירות מבצעים את הפרסום, המשרד מסייע להם בתמיכה בשיעור הנמוך מ-50%, ואז בוחרים גורמי התיירות את הפירסומאי לפי שיקוליהם.
3. בעקבות הביקורת והחלטות הכנסת גבה המשרד מהפירסומאי בנובמבר 1984 סכום של 788,077 שקל ישן (כ-1,500\$ בעת שנגבו): 16,057 שקל בגין ההנחה של פירסום המבצעים ו-772,020 שקל בגין תשלום היתר בהפקת לוח קיר. סכום זה מהווה, בערכו הריאלי, כ-80% מהסכום שעל המשרד היה לגבות מהפירסומאי. יתרת הסכום שנויה במחלוקת: גם לפירסומאי תביעות כנגד המשרד על פיגורים בתשלום, וסוכם שחשב המשרד יהיה בורר בין המשרד לפירסומאי. עד מועד סיום הביקורת לא הסתיימו הליכי הבוררות.
4. משרד האוצר לא נתן תוקף מחדש להנחיות החשב"ל מ-18.10.76.