

פעולות ביקורת

נבדק הסיוע שנותן המשרד למלונות במצוקה. נערכה ביקורת על סדרי מתן הלוואות לשיפור השירות לתייר.

סיוע למלונות במצוקה

ריכוז ממצאים

בשנת 1986 חלה ירידה של 3.3% בתפוסה השנתית הממוצעת של בתי המלון, לעומת השנה שקדמה לה, והיא עמדה על כ-50.6%. קצת מבתי מלון נקלעו באותה שנה למצוקה כספית. משרדי התיירות והאוצר החליטו לסייע לבתי מלון פעילים שנקלעו למצוקה הן בדרך של מתן הלוואות מתקציב המדינה והן בדרך של שינוי תנאי הלוואות הפיתוח שבתי המלון קיבלו בעבר.

שתי הלוואות בסכום כולל של 2.3 מיליון ש"ח ניתנו למלונות שעדיין היו בבנייה.

ניתנה הלוואה בסכום של 1.6 מיליון ש"ח בקירוב לרשת מלונות בלא שזו הגישה דו"חות כספיים ובלא שעניינה נדון בוועדה שהוקמה לעניין הלוואות למלונות במצוקה. נוכח מצבה הכספי של הרשת ספק אם סיוע זה יכול להביא להבראתה.

הביקורת הצביעה בפני משרדי התיירות והאוצר על מקרים שבהם שינו שני המשרדים את תנאי הלוואות הפיתוח למלונות, או שניתנה התחייבות לשנותם, על ידי הארכה של תקופת ההחזר. ההחלטה המינהלית בדבר הארכה זו, אף שלא היתה כרוכה בהוצאה נוספת מתקציב המדינה, הקטינה את הכנסות המדינה מהחזר הלוואות בשנים הראשונות שלאחר ההחלטה.



בשנת 1986 הסתמנו בביקוש לשירותי מלונות בישראל שתי מגמות, בכיוונים הפוכים: חלה ירידה של כ-1.3 מיליון במספר לינות תיירים, מצד אחד, ועלייה של כמיליון לינות של ישראלים, מן הצד האחר. באותה שנה נוספו כ-1,000 חדרים חדשים למערך בתי המלון. התוצאה לענף היתה ירידה של 3.3% בתפוסה השנתית הממוצעת, אשר נסוגה מתפוסה בשיעור 53.9% ב-1985 לתפוסה בשיעור 50.6% ב-1986. בשני מוקדי תיירות הייתה הירידה בתפוסה חריפה במיוחד: ירידה בשיעור של 9.4% בירושלים, ובשיעור של 8.7% בטבריה.

בגלל הירידה בתפוסה נקלעו כמה מלונות למצוקה כספית, ולכן פנו נציגי הענף אל משרד התיירות (להלן - המשרד), לקבלת סיוע ממשלתי. בעקבות זאת סיכם המשרד עם משרד האוצר, כי בדומה למפעלי תעשייה שנקלעו למצוקה, ינתנו גם למלונות הלוואות מתקציב המדינה. ההלוואות ניתנות

לשמונה שנים, בשיעור רבית של 7.5% על הלוואות הצמודות למדד המחירים לצרכן, וליבור⁽¹⁾ + 2.75% על הלוואות הצמודות לשער החליפין של השקל לעומת הדולר. בשנתיים הראשונות יחידו הלווים רבית בלבד, ושש שנים – קרן ורבית. מצד הממשלה אין בסיוע האמור משום מתן סובסידיה ישירה למלוונות, אלא יצירת זמינות הלוואה, שכן בתנאים אלה הממשלה מגייסת את הכסף. לעומת זאת, למלון המשתמש בהלוואה להחלפת האשראי השולי שלו, יש בתנאי הלוואה משום הטבה ניכרת.

עוד הקלה לתזרים המזומנים של הענף הייתה באישור שנתן האוצר באמצע 1986 לפריסה מחדש של הלוואות, שמקורן בתקציב המדינה, שהחברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ (להלן – חפ"ת) נתנה למלוונות בהצמדה מלאה. הפריסה ניתנה על בסיס תקופת החזר של 17 שנה במקום 12 שנה, בלי לשנות את סכום הסיכסוד המקורי. ההקלה באה לידי ביטוי בהקטנה ניכרת של סכומי החלויות השוטפות בהשוואה לסכומים המקוריים שהמלוונות נדרשו לשלם.

לשם מימון הסיוע ב-1986 חוקצב בתקציב המשרד בפרט תקציבי מיוחד סכום של 7.1 מיליון ש"ח, ובמהלך השנה הוספו עוד 6.4 מיליון ש"ח, דהיינו תקציב שנתי בסכום של 13.5 מיליון ש"ח; ההוצאה למעשה הייתה 9.1 מיליון ש"ח למימון הלוואות ל-16 מלוונות. בהצעת התקציב ל-1987 לא נכלל סכום המיועד לסייע למלוונות במצוקה, אולם בספטמבר 1987 אושרה העברה של כ-4 מיליון ש"ח מעודפי תקציב 1986, למטרה זו.

בקשות לקבלת הלוואות מוגשות למשרד ומועברות לוועדה בראשות מנכ"ל משרד התיירות והחשב הכללי המחליטה בדבר (להלן – הוועדה). הוועדה נסמכת בהחלטותיה על חוות דעת של ועדת משנה שלה המגישה לה את המלצותיה, ועל יסוד ניתוח כלכלי של החומר המוגש. מלוונות שאושרה להם הלוואה רשאים, מאז תחילת 1987, לבחור לעצמם את הבנק שבאמצעותו תינתן להם ההלוואה. הבנקים נותנים למלוונות את ההלוואות על אחריותם, ולפיכך לוקחים ביטחונות מן הלווים.

בחודשים אוגוסט וספטמבר 1986 בדק משרד מבקר המדינה את החלטות הוועדה לסייע למפעלי תיירות במצוקה והממצאים פורסמו בדו"ח שנתי 37, (עמ' 809). באוקטובר 1987 חזר משרד מבקר המדינה ובדק במשרד התיירות, במשרד האוצר ובחפ"ת את הסיוע שניתן למלוונות במצוקה. בדיקה זו היא במסגרת ביקורת כללית, שערך משרד מבקר המדינה, בנושא היערכות הממשלה למתן סיוע למפעלים במצוקה בענפי משק שונים⁽²⁾.

סיוע תקציבי

ביולי 1986 ביקש משרד האוצר מוועדת הכספים של הכנסת אישור להעברת 7.1 מיליון ש"ח מן הרזרבה לתקנה "סיוע מיוחד למלוונות" במסגרת תקציב משרד התיירות. בדברי ההסבר לבקשה נאמר: "לנוכח המשבר בענף התיירות הוקמה מסגרת לסיוע למלוונות בריאים ביסודם שנקלעו זמנית למצוקה (בדומה לתכנית הסיוע למפעלי תעשייה)". גם תכנית הסיוע למפעלי תעשייה במצוקה נועדה למפעלים הפועלים ומייצרים אבל נקלעו לקשיים זמניים עקב תנאי שוק. יוצא, שתקציב הסיוע המיוחד למלוונות לא נועד למלון שעדיין בבנייה.

1. כבר בעקבות הביקורת הקודמת מ-1986 העיר מבקר המדינה על סיוע למלוונות בהקמה, להשלמת הבנייה. הביקורת החוזרת העלתה, שהוועדה הבין-משרדית אישרה הלוואות נוספות בסכום כולל של 2.3 מיליון ש"ח בקירוב, להשלמת בנייה של שני מלוונות:

(א) יזמים של מלון הוסיפו לתכנן המקורי עוד אגף למטרת מועדון בריאות, ספורט ובידור, ולאחר שבוצע 80% מן התכנית נקלעו למחסור באמצעים הדרושים להשלמת הבנייה. היזמים פנו למשרד בבקשה לסיוע ועניינם נדון בוועדה בסוף 1986. לפי אמדן

(1) שער הריבית הבין-בנקאית הנקבע בלונדון.

(2) בעניין סיוע למפעלי תעשייה במצוקה, ראה בדו"ח זה, עמ' 577.

חפ"ת, היה הסכום הדרוש להשלמת הבנייה כ-5 מיליון דולר ומהם 2 מיליון דולר אמורים היו לקבל לפי הקריטריונים המקובלים להקמת מלונות. במארס 1987 סוכם בוועדה, כי ניתן סיוע בסך 1 מיליון דולר מתקציב הסיוע המיוחד למלונות; יתרת המימון, לפי התכנית, תבוא מאמיסיה של איגרות חוב ומהון עצמי. עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 1987, לא נפתח המלון ונתרו לכביצוע עוד כ-10% מתכנית הבנייה.

(ב) למלון אחר חסרו 0.4 מיליון דולר להשלמת הבנייה של מגרל ובראשו מסעדה מסתובבת. לפרויקט זה ניתן מתקציב 1986 סיוע בסכום של 648,000 ש"ח (0.4 מיליון דולר). בינתיים נפתח המלון.

לדעת הביקורת, אם משרדי התיירות והאוצר החליטו שיש מקום לסייע גם למלונות שבבנייה היה עליהם להוועיד לכך תקציב מיוחד.

2. מטרת הסיוע המיוחד היא להביא להבראת המלון ולחלצו ממצוקתו הכספית הזמנית. לפיכך נדרשים, בדרך כלל, מבקשי הסיוע להציג דו"חות כספיים מבוקרים כדי שניתן יהיה לנתח את הסיבות למצוקה ולאמוד אם סכום ההלוואה יסייע למפעל להיחלץ מקשייו.

לרשת מלונות, אשר על פי הפרסומים באמצעי התקשורת שרויה בקשיים כספיים חמורים, ניתנו במארס ואפריל 1987 הלוואות בסך כולל של כ-1.6 מיליון ש"ח (מיליון דולר) מתקציב הסיוע למלונות במצוקה. הרשת לא הגישה בקשה בצירוף דו"חות כספיים כמקובל לגבי שאר מבקשי הלוואות כאלה, וממילא לא נדון עניינה בוועדה. כמצבה הכספי הקשה של הרשת ובהעדר נתונים אחרים, ספק אם סיוע בסך מיליון דולר יביא להבראתה.

גם כתנאי ההלוואה לרשת יש שוני בהשוואה למקובל לגבי לווים אחרים: הקרן בצירוף רבית תיפרע בתשלום אחד בסוף תקופת ההלוואה, ולא בתשלומים רבעוניים כמקובל; אבל גם תקופת ההלוואה קצרה יותר – חמש שנים במקום שמונה. בהוראת החשב הכללי לבנק המסחרי, שבאמצעותו הועברה ההלוואה, נקבע, שאם יימכרו שני בתי מלון של הרשת תפרע ההלוואה, בפרעון מוקדם, לאחר מכירת המלון השני.

החשב הכללי הסביר בדצמבר 1987 למשרד מבקר המדינה, כי משנתברר בערב חג הפסח התשמ"ז שמצב החברה כזה שלא ניתן לשלם משכורות לעובדים והיה חשש שהמלונות יסגרו בשיא עונת התיירות, החליט שר האוצר לאשר את ההלוואה.

3. מלון בדרגה של שלושה כוכבים צבר הפסדים תפעוליים בשנים 1984 – 1986. הוצאות המימון הכבדות באותן שנים אף הגדילו את ההפסד. ההון החוזר נטו היה שלילי בסכום של כ-2.5 מיליון דולר. הרכוש השוטף בסוף 1986 הגיע ל-28% מן ההתחייבויות השוטפות. בתחילת 1987 פנה המלון בבקשת סיוע מתקציב המצוקה.

בישיבת הוועדה בסוף מארס 1987 אושרה למלון הלוואה בסך 375,000 ש"ח (כ-235,000\$) בלא שהבעלים נדרשו להגדיל את חלקם בהון העצמי או אף להוכיח שיוכלו לגייס את יתרת סכום המזומנים הדרוש. בסוף יוני אותה שנה נדון שנית עניינו של המלון בהנהלת הקרן ואז אושרו למלון עוד 250,000\$, דהיינו סיוע בסכום כולל של 485,000\$. תוספת הסיוע הותנתה בהשקעת הבעלים בהון מניות נפרע בסכום של 0.5 מיליון דולר. עד מועד סיום הביקורת לא המציאו הבעלים אישור על ההשקעה בהון מניות נפרע, ולפיכך טרם הועבר הסכום הנוסף.

4. במארס 1987 פנה מלון בבקשה לאשר לו הלוואה בסכום של 0.5 מיליון ש"ח. בסוף אותו חודש אישרה הוועדה למלון סיוע בסכום של 0.3 מיליון ש"ח. למלון היו בסוף 1986 התחייבויות בסכום של כ-2 מיליון דולר, ומצב נזילותו לא היה משביע רצון: הנכסים השוטפים כיסו רק כ-40% מן ההתחייבויות השוטפות.

בעלי המניות נתנו למלון הלוואות דולריות שהגיעו כיום 31.12.86 לסכום של 360,000 ש"ח. על סכום של 300,000 ש"ח (200,000\$) שילם המלון לבעלים רבית דולרית בשיעור

16%, שיעור גבוה בהרבה משיעור הרבית של הליבור $\pm 2.75\%$ שהמלון נדרש לשלם על ההלוואה מתקציב המדינה. הוועדה לא דרשה מן הבעלים שגם הם ישתתפו במאמץ לשיפור נזילות המלון באמצעות הורמת סכום מזומנים נוסף למפעל, או לפחות בכך שימירו את הלוואתם בהון מניות נפרע.

סיוע אחר

1. מלבד ההלוואות שאישרה הוועדה מן התקציב המיוחד למלונות במצוקה היא אישרה לשלושה בתי מלון לדחות פרעון של חלויות שוטפות ל-1986 בסכום של 1.1 מיליון דולר, שהם חבו לחפ"ת. הדחייה בפרעון נעשתה על ידי הפיכתן של החלויות השוטפות להלוואות חדשות, בתנאי קרן המצוקה. משמעות ההסדר היא שסכום של 1.1 מיליון דולר, שהיה אמור להיכלל בצד ההכנסות בתקציב המדינה כתמורה מהחזרים של חפ"ת, לא נכנס למעשה ב-1986.

2. מצב דומה היה בהחלטה להקל על הענף בדרך של פריסת הלוואות צמודות שניתנו ליוזמים בענף התיירות. בינואר 1987 הוצאו לוחות סילוקין חדשים של ההלוואות הצמודות, שנבנו על בסיס תקופת החזר של 17 שנה במקום 12 שנה כפי שרשום בהסכמים המקוריים שנחתמו עם היוזמים. משמעות ההסדר היא, שסכום כסף, שאת היקפו המירבי אמדה חפ"ת בסוף 1986 ב-6 מיליון דולר בשנה (במשך שלוש שנים), לא יכלל בתקופה האמורה בהכנסות המדינה מהחזר הלוואות⁽³⁾.

3. מלון גדול בהקמה היה בתחילת 1987 במצב שבוצעה בו 95% מתכנית ההשקעות וחסרו לו עוד 7.8 מיליון דולר בקירוב להשלמת העבודות ולפתיחת שעריו. חפ"ת, שהייתה המוסד הכספי העיקרי שמימן את הקמת המלון ובמאסר 1987 הגיעה יתרת הלוואותיה למלון זה ל-19 מיליון דולר, בקירוב, הייתה מוכנה להוסיף ולספק למלון אשראי, אבל תמורת ביטחונות נוספים שימציאו בעליו. הבעלים הודיעו, שאין להם עוד אמצעים ולא יוכלו להשלים את בניית המלון.

ההלוואות שנתנה חפ"ת למלון לא היו מכוסות, להערכתה, בביטחונות מספיקים בגלל הקושי להשיג מחיר טוב בעבור מלון שטרם הושלמה בנייתו, ולכן היא לא הייתה מעוניינת במינוי כונס נכסים למלון. הן חפ"ת והן הבעלים היו מעוניינים בהתערבות האוצר כדי שתושלם בניית המלון. בסופו של דבר סוכם הסדר כלהלן:

(א) חפ"ת תיתן למלון הלוואה נוספת, מאמיסיה בסכום של 4.5 מיליון דולר שיעמיד לרשותה בנק מסחרי, והבנק מצדו יתן למלון הלוואה בסכום של 3.3 מיליון דולר, כאחריותו. בכך תתאפשר השלמת בנייתו של המלון בלא השקעת אמצעים נוספים מצד הבעלים.

(ב) הבנק יקבל מחפ"ת ביטחונות בדרגה ראשונה: משכנתא ושיעבודים על המלון על סך 7.8 מיליון דולר, וכן שיעבוד שוטף על נכסי חפ"ת והמחאת זכויות של החפ"ת כלפי המלון, לבנק, בגין ההלוואה (ערך המלון נאמד בידי חפ"ת באותו מועד ב-24 מיליון דולר בקירוב). נוסף לכך חתמה חפ"ת על איגרת חוב לטובת הבנק, ולפיה תיצור לטובתו שיעבוד שוטף בדרגה ראשונה על כל נכסיה: כן חתמה חפ"ת על שטר משכון זכויותיה לטובת הבנק ולפיו תמחה לבנק את כל זכויותיה לקבלת כספים מן המלון.

(ג) כנגד הביטחונות שנתנה חפ"ת לבנק היא קיבלה התחייבות מאת משרד האוצר המאפשרת לה לערוך פריסה מחודשת של חובותיה לאוצר עד לסכום של 7 מיליון דולר אם לא יוכל המלון לעמוד בהחזרי חובותיו לחפ"ת או לבנק. אם לא יעמוד המלון בהתחייבויותיו לבנק תוכל חפ"ת לשלם במקומו את החזרי ההלוואות ולקזז סכומים אלה מתוך הסכומים שעליה לשלם לאוצר בגין החזרי הלוואות. פריסה זו לא תבוטל אלא לאחר המועד האחרון לתשלום קרן ההלוואה של המלון, בסוף 1997.

סיכוניו של הבנק, בעקבות ההסדר, מועטים, שכן הוא קיבל משכנתא בדרגה ראשונה על מלון שעלות הקמתו הייתה יותר מ-50 מיליון דולר, ושיעבוד שוטף בדרגה ראשונה על נכסי חפ"ת, וזאת

(3) בעניין זה ראה גם ד"ר שתי 37 (עמ' 809).

להבטחת הלוואות בסכום של 7.8 מיליון דולר בלבד. סיכוניה של חפ"ת לגבי מלון זה אמנם עלו מ-19 מיליון דולר לסכום של כ-27 מיליון דולר - כ-18% מתיק ההלוואות שלה בידי מלון אחד, שהסתבכותו עלולה לסכן את יציבות חפ"ת, ואולם, עקב ההתחייבות האמורה של האוצר, גם סיכוניה של חפ"ת הנובעים מן ההסדר נמוכים הם.



נוסף לסיוע מחפ"ת שניתן למלון בהקמה, סיוע בדרך של הלוואה נוספת וכיטחונות לבנק המסחרי, בכל שלושת המקרים שהובאו לעיל שונו תנאי ההלוואות ללווים, או ניתנה התחייבות לשנותם על ידי הארכה של תקופת ההחזר. הארכה זו, יש בה משום סיוע לבתי המלון שכן היא מגדילה בפועל את האמצעים הכספיים העומדים לרשותם. ההחלטה המינהלית בדבר סיוע זה, אף על פי שאינה כרוכה בהוצאה נוספת מתקציב המדינה, תקטין, כאמור לעיל, בשנים הראשונות שלאחר הפריסה, את הכנסות המדינה מהחזר הלוואות. בהתחשב במשמעות הציבורית שיש להטבה ללווים הגלומה בהסדר זה, הניתנת למעשה על חשבון הכנסות המדינה מנגיית חובות בשנים הראשונות שלאחר השינוי, מן הראוי היה להביא את השינוי בתנאי הפרעון לדיון בוועדת הכספים של הכנסת.

הלוואות לשיפור השירות לתייר

ריכוז ממצאים

במרוצת כשלושה חודשים בשנת 1986, אושרו הלוואות לשיפוץ בתי מלון ומסעדות, מכספי הקרן למימון הלוואות לקידום השיווק בחו"ל של ענף התיירות, אף על פי שהקרן לא נועדה לכך. השימוש בכספי הקרן לצורך הלוואות לשיפוצים היה שלא על דעת אנף התקציבים ומשנודע הדבר למשרד האוצר הפסיקה הנהלת הקרן לאשר הלוואות לצורך זה.

הנהלת הקרן אישרה הלוואות לשיפוצים בלא שהיו לפניו נתונים בדבר הצורך בשיפוצים, סבירות אמדן עלותם ותרומתם לתיירות לישראל.

הנהלת הקרן אישרה הלוואות שלא תאמו את הנהלים שהיא עצמה קבעה לעניין זה, כגון למימון עבודות אחזקה שוטפות, לרכישת ציוד מתבלה ולהרחבת השטחים הציבוריים (חדרי אוכל, אולם כניסה וכד') בבתי מלון.



1. במאוס 1980 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה לתת הלוואות לשיפוץ בתי מלון מתוך התקציב של משרד התיירות לאותה שנה. ההלוואות ניתנו באמצעות החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ (להלן - חפ"ת), שהיא חברה ממשלתית. חפ"ת הוסיפה ואישרה הלוואות למטרות אלו, גם בשנות הכספים 1981 - 1983, אף על פי שלשנים אלה לא הוקצבו כספים למטרה זו. רק באמצע 1983 הופסק מתן ההלוואות לשיפוצים לבתי מלון, בעקבות התערבות של נציג החשב הכללי במועצת המנהלים של חפ"ת.

מאז שחפ"ת הפסיקה לתת לבתי מלון הלוואות לצורך שיפוצים, עשה משרד התיירות (להלן - המשרד) מאמצים לחדש את נתינתן וחיפש מקורות למימון.

באפריל 1985 הוחלט להקצות במסגרת הקרן לקידום השיווק בחו"ל של מוצרי התעשייה הישראלית, הפועלת ליד בנק ישראל, מכסת אשראי של 3 מיליון דולר שתהווה קרן למימון הלוואות לקידום השיווק בחו"ל של ענף התיירות (להלן - הקרן: ראה בעניין זה דו"ח שנתי 37, עמ' 817).

בפברואר 1986 הוסכם בין נציגי המשרד לבין נציגי בנק ישראל, שהקן תשמש גם "למימון פרויקטים לשיפור השירות של עסקים מומלצים בתחום התיירות". בעקבות ההסכמה הוציא מנכ"ל המשרד, במאסר אותה שנה, הוראות בדבר הפעלת הקרן (להלן - הנהלים).

בנהלים נקבע: (א) מטרת הקרן לסייע לבתי מלון ולמסעדות המומלצים לתיירים, לבצע פעולות לשיפור השירות לתייר; (ב) הקרן לא תממן פעולות עסקיות שוטפות ולא תסייע בנושאים הממומנים בידי קרנות אחרות או מבוצעים בסיוע כספי מתקציבים של גורמים ממשלתיים אחרים; (ג) לצורך מתן סיוע תכיר הנהלת הקרן בהשקעות בשיפוצים, להבדיל מהקמה ומהרחבה; (ד) ההוצאות לשיפוצים יירשמו בספרי החשבונות של מקבל ההלוואה כהשקעה בנכסים ובציוד; (ה) לא תינתן הלוואה בשל הוצאות לאחזקה שוטפת או לרכישת ציוד מתבלה; (ו) לא תינתן הלוואה אם ניתן סיוע ממשלתי כלשהו לשיפוצ זה, במרוצת חמש השנים שעברו, או אם לא תמו חמש שנים מאז פתיחת המלון; (ז) לא יינתן סיוע מן הקרן למלונות המדורגים בדרגת 5 כוכבים.

לקרן לקידום השיווק בחו"ל הנהלה המורכבת מנציגים של המשרד, של משרד האוצר ושל בנק ישראל. על המבקש הלוואה להגיש את בקשתו להנהלת הקרן, על גבי טופס שנקבע לכך. בהנחיות למילוי טופס הבקשה שהכין המשרד נאמר, שאין לכלול בה השקעות בשיפורים ובשיפוצים התורמות לתוספת מקומות אכסון או מקומות לסועדים, או שאינן אלא הרחבה של השטחים הציבוריים של המלון - חדרי אוכל, אולם כניסה וכד' - או של מסעדה. בבקשה יובא תיאור כללי של ההשקעות שלמימון נועדה ההלוואה וכן פירוט ההשקעה לסעיפים, לפי סוג העבודה או הציוד ואמזן כספי לכל סעיף.

עוד נקבע בנהלים, שההלוואה תהיה בשיעור מרבי של 40% מן ההוצאות המאושרות, אבל לא יותר מ-\$200,000. כספי ההלוואה יינתנו למבקש על פי התקדמות ביצוע הפעולה שלמימוןה היא נועדה, ואולם הנהלת הקרן רשאית לאשר מתן מקדמה בשיעור של 33% מן ההלוואה שאושרה. הנהלת הקרן רשאית להכיר, לצורך ההלוואה, בפעולות שנעשו במשך ששת החודשים שקדמו לאישורה. ההלוואה ניתנת לשלוש שנים ומסולקת בתשעה תשלומים רבע שנתיים שווים ורצופים, והראשון בהם חל בתום שנה ממתן ההלוואה. הרבית על ההלוואות נקבעה בנהלים ל-85% מרבית הירור, אבל נקבע גם, שהנהלת הקרן רשאית לשנות, מפעם לפעם, את שיעור הרבית ובלבד שלא תשונה לגבי הלוואה לאחר שניתנה. בתחילת יולי 1986 החליטה הנהלת הקרן שמאותו מועד ואילך יינתנו ההלוואות ברבית של יורו - 2%, אבל אם בתום ביצוע התכנית, שלמימוןה נועדה ההלוואה, יוכיח מקבל ההלוואה כי עמד בתנאי התכנית יוסב חלק מן ההלוואה, בשיעור של 26.7% ממנה, למענק, שישראל מתקציב המשרד. ההחלטה נתקבלה בעקבות שינוי דומה בתנאים של כל ההלוואות הניתנות מן הקרן לעידוד השיווק בחו"ל.

2. בחודשים מארס - מאי 1987 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את סדרי קבלת ההחלטות לייעד כספים מן הקרן, למתן הלוואות לשיפור השירות לתייר, ואת אישור ההלוואות וניתנת בפועל. בדיקות השלמה נעשו באוקטובר אותה שנה.

מטרת ההלוואות

משרד האוצר לא היה שותף לדיננים ולהחלטה לייעד חלק מכספי הקרן למתן הלוואות לשיפור השירות לתייר, במקום לקידום השיווק בחו"ל. עובד שיוחד לענייני המשרד, באגף התקציבים, ומשמש נציג משרד האוצר בהנהלת הקרן, לא השתתף בשתי הישיבות הראשונות (למרות שהוזמן), ביוני וביוולי 1986, שבהן דנה הנהלת הקרן בבקשות הלוואה לשיפוצ מתקני תיירות. רק לאחר הישיבה שהיתה ביום 11.8.86, ובה השתתף נציג אגף התקציבים, דרש סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, להפסיק לאלתר את השימוש בכספי הקרן לצורך זה, כיוון שהקרן היא חלק מן הקרן לקידום השיווק בחו"ל והיא מיועדת רק לצורך זה. ואכן, מאז חדלה הנהלת הקרן לאשר עוד הלוואות ואפילו לא דנה בבקשות שהוגשו לה קודם לכן. בשל כך, מפעלי תיירות, שטיפול המשרד בבקשותיהם נתמשך, לא קיבלו הלוואות.

אישור ההלוואות

1. הנהלת הקרן דנה בבקשות להלוואות לשיפור השירות לתייר בשלוש ישיבות שקיימה ביוני, ביולי ובאוגוסט 1986. בישיבות אלו אישרה 26 בקשות בסכום כולל של כ-2.8 מיליון דולר. עד תחילת אוגוסט 1987 בוצעו הלוואות בסך של 1.3 מיליון דולר (כולל מענקים).

בעת הדיון בבקשות בהנהלת הקרן היו לפניו חוות דעת של המחלקה לבתי מלון ולאכסון שבמשרד, ובהן נאמר רק שהמחלקה ממליצה להיעתר לבקשה או שאינה ממליצה. בחוות הדעת לא הובאו נתונים בדבר הצורך בשיפוצים ומהותם, סבירות האמון של עלותם, ותרומתם לשיפור השירות לתייר ולהגדלת מספר התיירים שיהנו מן השירות. בפני ההנהלה גם לא הובאו נתונים על מספר השנים שהמלון פועל והאם ניתן לו, בעבר, סיוע לשיפוצים. גם הנתונים שהוכנו לא תמיד היו מדויקים ומלאים. לדוגמה:

(א) בישיבתה ביולי 1986 אישרה הנהלת הקרן למלון בדרום הארץ הלוואה בסך \$105,600, למימון תכנית שיפוצים בסכום כולל של \$264,000. התכנית כללה, בין השאר, רכישת שטיחים וכיסאות לאולם שמחות. בפני הנהלת הקרן לא הובא כל מידע המוכיח שאולם השמחות אכן משמש גם תיירים. עוד כללה התכנית צביעת הפרוזדורים והחלפת שטיחים בכל חדרי המלון, שאינן אלא פעולות אחזקה שוטפת ורכישת ציוד מתכלה אשר לפי הנהלים לא היה מקום לממן בכספי הקרן. ההלוואה שוחררה למלון ו-26.7% ממנה הוסבה למענק.

(ב) ביוני 1986 אישרה הנהלת הקרן למלון בצפון הארץ הלוואה בסכום של \$82,000 למימון תכנית שיפוצים בסך \$207,000. התכנית שפירט המלון בבקשתו לקבלת הלוואה, כללה, בין השאר, הרחבת חדר האוכל, סידור וצביעה, וחידוש ציוד הבישול – שאינם עומדים באמות המידה שבנהלים, כהיותם הרחבת השטח הציבורי (חדר האוכל), עבודות אחזקה שוטפות (סידור וצביעה), ורכישת ציוד מתכלה (חידוש ציוד הבישול). התכנית הוצגה בפני הנהלת הקרן בסדר היום (שבכתב) של הישיבה בהשמת כל הפריטים האמורים בבקשה. גם לא נרשמה בסדר היום התקנת מערכת סולרית לחימום מים, בהוצאה צפויה של \$15,000, הכלולה בבקשה. לעומת זאת, הוסף בסדר היום סעיף הוצאה חדש, שלא נכלל בבקשה, והוא "ריהוט במסעדה וחדר אוכל – \$75,000". אף על פי שהסיכום האריטמטי של פריטי ההוצאה שבסדר היום מגיע לסך של \$267,000, נרשם בו הסכום של \$207,000 בלבד – עלותה הכוללת של תכנית השיפוצים שבבקשה. הנהלת הקרן אישרה את ההלוואה כדי שתשמש למימון ההוצאות שפורטו בסדר היום, ואולם בהודעה על ההחלטה, שנשלחה למלון, נאמר שההלוואה מיועדת לבצוע העבודות המפורטות בבקשה, דהיינו, להרחבת חדר האוכל, לסידור וצביעה ולחידוש ציוד המטבח – שלא אושרו בהנהלת הקרן ואינם עומדים בקריטריונים, אבל לא לריהוט המסעדה וחדר האוכל – שהיא אישרה.

מן האמור לעיל עולה אפוא, שלא הוצגה בפני הנהלת הקרן, בעת שדנה באישור ההלוואות, תמונה מלאה ומדויקת של תכנית השיפוצים ויעדיה. התיאור גם מצביע על התייחסות לא נאותה של המטפלים בבקשות להלוואות בעת בדיקתן והכנתן לדיון בהנהלת הקרן.

2. הביקורת העלתה, שהנהלת הקרן אישרה למפעלי תיירות הלוואות שאינן עומדות בקריטריונים כפי שפורטו בנהלים. להלן דוגמאות:

(א) ביולי 1986 אישרה הנהלת הקרן הלוואה בסך של 200,000 דולר למלון בתל אביב. ההלוואה נועדה למימון שיפוצים בסכום של \$597,000, וממנו סך \$300,000 נועד לפינוי חלק מן המבנה של המלון שהושכר לאחרים כדי לשמש באר, ו-100,000 לשיפוץ חזית הבניין. פינוי השוכרים אינו מזכה, על פי הנהלים, בהלוואה; ולשיפוץ החזית קיבל המלון, עוד באוקטובר 1982, הלוואה בסך כ-6,900 \$ מחפ"ת ובעת אישור ההלוואה מהקרן לא עברו אפוא, חמש שנים מאז. עד לסיום הביקורת לא ניצל המלון את יתרת ההלוואה שמעל למקדמה בסך של \$66,200 שקיבל מיד עם אישור ההלוואה.

(ב) בנהלים נקבע שלא תינתן הלוואה להרחבת השטחים הציבוריים בבתי מלון, אף על פי כן אישרה הנהלת הקרן הלוואה לצורך זה: למלון אחר בתל אביב, אישרה הנהלת הקרן, ביוני 1986, הלוואה בסך של \$200,000 למימון תכנית שיפוצים בהיקף של \$830,000. התכנית כללה הרחבת השטחים הציבוריים של המלון על ידי הוספת גלריה שתשמש חדר קבלה, טרקלין, חדר תרבות ולמשרדי המלון. עוד נכללו בה עבודות תחזוקה שוטפות ורכישת ציוד מתבלה: החלפת שטיחים בחדרי המלון, חידוש רשת הטלפון והחלפת ציוד מטבחים. כן כללה התכנית שאושרה למלון פינוי בארים, בעלות משוערת של \$300,000. עד למועד סיום הביקורת לא דיווח המלון על ביצוע השיפוצים וקיבל מקדמה בלבד בסך \$66,000.

(ג) הביקורת העלתה, שבמסגרת ההלוואות שאושרו היו גם הלוואות לעבודות אחזקה שוטפות, כגון צביעה, החלפת צנרת, ותיקונה, רכישת ציוד מתבלה (שטיחים, וילונות, ציוד מטבח וכד') אף על פי שבקריטריונים נקבע במפורש שאין לתת הלוואות לצרכים אלה.

בדצמבר 1987, הסביר המשרד, שהנהלת הקרן כללה במסגרת שיפוצים גם פעולות תחזוקה ורכישת ציוד מתבלה, כל עוד אורך חיי השיפוץ או הציוד הוא יותר משנה ועלותו נרשמת בספרי המלון כהשקעה ולא כהוצאה שוטפת הניתנת לניכוי מן ההכנסה החייבת במס באותה שנה.

לדעת הביקורת, לא היה מקום לסייע במסגרת הפעולות לשיפור השירות לתייר, במימון פעולות אחזקה שוטפות ורכישת ציוד מתבלה, משום שאין הן משפרות את רמת השירות לתייר אלא שומרות על הרמה הקיימת בלבד. פעולות מסוג זה הן חלק מן הפעולות השוטפות של בתי המלון ועליהם לממן אותן ממקורותיהם העצמיים. מפעל שאינו יכול לממן את פעולותיו השוטפות ממקורותיו הוא זקוק, לצורך זה, לסיוע ממשלתי, קיים ספק רב באשר לכראיותו הכלכלית למשק המדינה. יתירה מזו, מפעלי התיירות נהנים, ברובם, ממעמד של מפעל מאושר ומניכויי פחת, ואף מניכויי פחת מואץ בעת חישוב הכנסתם החייבת במס הכנסה. ניכויים אלה נועדו לשמש למימון השיפוצים, לרבות חידוש ותיקון הציוד, ואין אפוא הצדקה, לדעת הביקורת, לתת עוד מימון ציבורי לפעולות אלו.

(ד) כאמור, נקבע בנהלים, שלא תינתן הלוואה מן הקרן אם כבר ניתן במרוצת חמש השנים שעברו סיוע ממשלתי כלשהו לשיפוץ זה או אם לא תמו חמש שנים מאז פתיחת המלון. הביקורת העלתה, שהנהלת הקרן לא הקפידה על הוראה זו, לדוגמה:

הנהלת הקרן אישרה, ביוני 1986, הלוואה בסכום של \$84,800 לבית הארחה בצפון, למימון שיפוצים ב-32 חדרים, בחדרי האמבטיה הצמודים להם ועוד. למעשה שופצו 12 חדרים בלבד. גם בשנים 1982 - 1983 קיבל בית הארחה (באמצעות חפ"ת) שתי הלוואות מכספי המדינה, לצורך שיפוצים ב-32 חדרים. לא הנהלת הקרן ולא המשרד לא בדקו אם החדרים שנועדו לשיפוץ על פי התכנית או החדרים ששופצו למעשה אינם אלה ששופצו כבר קודם לכן מכספי ההלוואות שנתנה חפ"ת.

מתן ההלוואות

כאמור, נקבע בנהלים, כתנאי למתן ההלוואה, שההוצאות על השיפוצים שההלוואה נועדה לממן, יירשמו בספרי החשבונות של מקבל ההלוואה בתור השקעה. דרישה זו באה להבטיח, שמקבל ההלוואה לא יכלול את ההוצאות על השיפוצים בין הוצאותיו השוטפות, ינכה אותן מהכנסותיו החייבות במס הכנסה בשנה שבוצעו השיפוצים ובדרך זו יהנה למעשה, בשל השיפוצים, ממימון נוסף על זה שקיבל מן הקרן.

הביקורת העלתה שיש שהמשרד לא הקפיד שלא לשחרר את יתרת ההלוואה כל עוד לא הוצא לו אישור רואה חשבון על רישום עלות השיפוץ בתור השקעה.



בתחילת 1986 הוסכם בין משרד התיירות ובנק ישראל להשתמש בכספי הקרן למימון הלוואות לקידום השיווק בחו"ל של ענף התיירות, גם למטרת שיפור השירות של עסקים מומלצים בתחום התיירות. משרד התיירות הוציא נהלים, שלפיהם ההלוואות יינתנו למימון שיפוצים ככתי מלון וכמסעדות המומלצים לתיירים.

הנהלת הקרן דנה כמתן הלוואות כאמור בשלוש ישיבות בחודשים יוני - אוגוסט 1986 ובהן אישרה אשראי לשיפוצים, בסכום כולל של כ-2.8 מיליון דולר. ההסכמה האמורה היתה שלא ענ דעת משרד האוצר וכיזמתו הופסק מתן ההלוואות.

הביקורת העלתה, שבפני הנהלת הקרן לא היו כל הנתונים הדרושים לאישור ההלוואות, וניתנו הלוואות שלא בהתאם לנהלים שנקבעו לעניין זה. חלק מן ההלוואות ניתנו לעבודות אחזקה שוטפות.

ממצאי מעקב

אשראי מקרנות היצוא ותגמולי

ביטוח שער לענף התיירות

דו"ח שנתי 36, עמ' 771

ענף התיירות הוא אחד מענפי היצוא החשובים של מדינת ישראל. כדי לעודד את הענף, הממשלה מסייעת בדרכים שונות למשקיעים בו: היא מעניקה ליזמים, בעת הקמת מפעל תיירות, מענקים במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, התשיט-1959, ומענק הון. בתקופת פעילותו העסקית מפעל התיירות מקבל אשראים להון חוזר ותגמולים בגין ביטוח שער.

בחודשים אוגוסט - אוקטובר 1985, בדק משרד מבקר המדינה את דרך מתן האשראי מקרנות היצוא, ואת תשלומי התגמולים בגין ביטוח שער למפעלי תיירות. להלן עיקרי הממצאים:

1. בשנים 1981 - 1985 קיבל הענף בכל שנה אשראי מקרנות הייצור ליצוא (ששער הריבית בהן 60% מריבית הליבור), במקום מהקרן למימון משלוחים (ששער הריבית בה ליבור 1.5%). כתוצאה מכך קיבל הענף הטבות מוגדלות. בשנת 1984, הסתכמה ההטבה שקיבלו מפעלי התיירות בדרך זו ב-2.3 מיליון דולר.

2. המלונאים קיבלו תגמולי ביטוח שער על פי שיעורים, שחושבו לגבי התעשייה, אף על פי שהעלייה במדד תשומות הייצור במלונאות היתה שונה מן העלייה בתשומות הייצור בתעשייה.

3. למלונאים שולם שיפוי בגין ביטוח שער בשיעור שהיה נהוג לגבי יצואנים לאירופה, שהיה גבוה מן השיעור לגבי יצואנים לארה"ב, על פי הכנסותיהם מלינות של תיירים מאירופה, אף על פי שלא כל הכנסותיהם מתיירים אלה היו במטבעות אירופיים.

4. לא נעשתה בדיקה שיטתית בדבר הפקדת התמורות, שהמלונאים מקבלים במט"ח, בבנקים בארץ. משרד התיירות הסתמך על בדיקות מדגמיות, שעשו שלטונות המכס בנושא.

בינואר 1988, עשה מבקר המדינה מעקב בנושא כדי לבדוק האם תוקנו הליקויים שהעלתה הביקורת: