

משרד התיירות

פעולות ביקורת

נבדקו פעולות החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ. הביקורת התמקדה בניהול נכסים בידי החברה, עבודות פיתוח שביצעה, וענייני מינהל וכספים. בדיקות השלמה נעשו בחברה הממשלתית לתיירות וברשות העתיקות.

בחברת בית הספר לתיירות בישראל בע"מ נבדקו הליכי קבלת תלמידים, העסקת מרצים וקביעת שכרם, קביעת שכר לימוד ונושאים מינהליים שונים. בדיקת השלמה נעשתה במשרד התיירות.

במינהלה לפיתוח התיירות בנגב נבדקה בעיקר החפיפה של פעולות המינהלה עם פעולות של חברות וגופים ממשלתיים אחרים.

החברה לפיתוח עכו העתיקה

ריכוז ממצאים

החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ (להלן - חל"פ) הוקמה כדי לפתח את התשתית התיירותית בעכו העתיקה. מאז 1992 גדל היקף ההשקעה הממשלתית בחל"פ, ותקציבה גדל מכ-3 מיליון ש"ח ב-1991 לכ-16 מיליון ש"ח ב-1993. חל"פ מנהלת כ-220 נכסים ואתרי תיירות מטעם מינהל מקרקעי ישראל; מקצתם היא משכירה בשכירות חופשית ובשכירות מוגנת ומקצתם פנויים. לחל"פ הכנסות עצמיות, בעיקר מהשכרת נכסים ומגביית דמי כניסה למסלולי תיור, שבשנים האחרונות לא כיסו את מלוא הוצאות תחזוקתם.

שנים רבות פעלה חל"פ בלי תכנית אב כוללת לפיתוח התשתית התיירותית, הקובעת סדרי עדיפויות לביצוע הפרויקטים השונים ומציעה כמה חלופות לשימוש בנכסי חל"פ. משום כך לא הושקעו בצורה המיטבית המשאבים המועטים שעמדו לרשות חל"פ; כמה נכסים תיירותיים ומסחריים שחל"פ השקיעה בהם מתקציבה נותרו פנויים במשך זמן רב, אחדים יותר מ-20 שנה.

חל"פ לא עשתה די לפיתוחם ולשיווקם של יותר מ-40 נכסים שברשותה, ובהם כמה מוקדי תיירות מובהקים. משום כך הם עומדים בשימונם שנים רבות. נכסים אלה לא רק שאינם מניבים תשואה לחל"פ, אלא, בהיותם מוזנחים, גם פוגעים בכוח המשיכה של עכו כעיר תיירות.

במהלך עבודות תיקון באולמות האבירים שבמבצר עכו, נמצאו הריסות של אולמות נוספים מתקופת הצלבנים. בסוף 1991 הוחלט להשקיע כ-15 מיליון ש"ח בפיתוח

האתר כמוקד תיירות. ההחלטה להשקיע באולמות האבירים מבוססת על סקר כדאיות המצדיק השקעה של עד 10 מיליון ש"ח; סכום ההשקעה המתוכנן גדול ב-50% מסכום זה.

חל"פ הצליחה לגבות רק 80% מדמי השכירות המגיעים לה עבור נכסיה. היא לא הקפידה לקבל ביטחונות משוכרי הנכסים ולא וידאה שכל השוכרים ביטחו את הנכסים והעבירו את פוליסות הביטוח על שמה, ועקב כך נגרמו לה הפסדים.

לחל"פ לא היה נוהל רכישות, ועל אף הגידול הניכר בהיקף פעולותיה, לא בכל רכישה היא קיימה מכרזים בניסיון לאתר ספקים חדשים. יש שהמשיכה להתקשר עם ספקים קודמים, בלי לבדוק אם קיבלה את המחירים הנמוכים ביותר הניתנים להשגה.

קשרי הגומלין בין עיריית עכו לבין חל"פ לא הוסדרו כראוי: כל אחת מחזיקה בכספים של האחרת; חל"פ נאלצה לעשות עבודות תחזוקה בעיר העתיקה במקום העירייה; העירייה ויתרה לחל"פ על תשלום ארנונה בעד נכסים ריקים שברשותה ובעד המבנה שהיא שוכנת בו.

בדוחות הכספיים לא הובאו פרטים על תביעות משפטיות נגד חל"פ. היא לא נהגה להפריש הפרשות לחובות מסופקים בגין דמי שכירות שלא הצליחה לגבות. אין גם אזכור של הלוואות שחל"פ קיבלה ושתנאי ההחזר שלהן טרם הוגדרו. שלטונות מע"מ תובעים מחל"פ החזרי כספים שאין להם כל ביטוי בדוחותיה הכספיים.

מערכת המחשוב של חל"פ מיושנת ואינה מספקת את הצרכים, ואף סדרי האבטחה של המידע שבמערכת לקויים.

חל"פ קיבלה עובדים חדשים בלא שפרסמה ברבים את דבר קיום המשרות הפנויות. אין מידע על דרך קבלתם לעבודה של כמה מן העובדים החדשים בחל"פ. משכורות עובדים בכירים בחל"פ הועלו בלא שחל"פ קיבלה לכך את אישור רשות החברות. עובדים בכירים השתתפו בדיוני ועדת המינהל שהוחלט בהם על העלאת שכרם.

מנהל פרויקט בחל"פ מונה באישור שר התיירות. חוזה להעסקתו לתקופה של 12 חודש שהוארך בחודש נוסף נחתם בין החברה הממשלתית לתיירות בע"מ (להלן - חמ"ת) לבינו. אף שעבד עבור חל"פ שלושה חודשים בלבד, חייבה חמ"ת את תקציב חל"פ עבור כל תשלומי השכר שקיבל. בעקבות הביקורת הוחזרו לתקציב חל"פ תשלומי השכר שקיבל מנהל הפרויקט בתקופה שלאחר הפסקת עבודתו בה.



הקמת החברה וארגונה

1. לעכו העתיקה נתונים מיוחדים מבחינה ארכיאולוגית, היסטורית ודמוגרפית. מצויים בה אתרים ומבנים צלבניים ותורכיים. היא מוקפת חומות שהוקמו במאה הי"ח בתקופת השליטים התורכיים על בסיס חומות מתקופת הצלבנים. יש בה גוון מזרחי מיוחד, ובמשך מאות שנים חיו בה יחד יהודים ושאינם יהודים. לדעת מומחים בענף התיירות, ייחודה של עכו הוא בריכוז גדול של אתרי תיירות בשטח לא גדול, וכמוקד משיכה תיירותי היא נופלת רק מירושלים.

בדצמבר 1965 החליטה הממשלה להקים חברה שתשמש מכשיר לפיתוח העיר העתיקה של עכו ולקידום התיירות בה, אגב שמירת אופיה המיוחד. ביולי 1966 הוקמה החברה לפיתוח עכו

העתיקה בע"מ (חל"פ). רוב מניות חל"פ הן בידי המדינה. השרים האחראים להפעלתה הם שרי התיירות והאוצר. בתזכיר ההתאגדות של חל"פ נקבע, כי היא רשאית לעשות מגוון רחב של פעולות פיתוח וכן לבנות ולהשכיר נכסים שיתרמו לקידום התיירות בעכו העתיקה ובשטחים צמודים לה.

הון החברה כולל מניות יסוד ומניות רגילות. 11 מניות היסוד מוחזקות בידי גופים ממשלתיים (91%) ובידי עיריית עכו (9%). מניית יסוד מקנה לבעליה את הזכות למנות דירקטור אחד לדירקטוריון חל"פ, וכן זכות וטו בכל אחד מהעניינים האלה: הגדלת הון החברה; שינוי זכויות המניות או שינוי התזכיר והתקנות של החברה; השתתפות בחברה אחרת או התמזגות עמה; פירוק חל"פ מרצון; קביעת תקציב. הון המניות הרגילות (23,060 ש"ח), שרובו מוחזק בידי הממשלה, מקנה לבעלי המניות את הזכות להשתתף ולהצביע באסיפות כלליות (כפוף לזכויות מניות היסוד) וזכות לקבל דיבידנד. מאז הקמתה לא שילמה חל"פ דיבידנד; הרווחים הושקעו בפיתוח נכסים ותשתית.

חל"פ מנהלת כ-220 נכסים (אתרי תיירות, מסחר ומגורים) בעכו העתיקה מטעם מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), ההקדש המוסלמי (הוואקף) וגופים אחרים. מרבית הנכסים הועברו אליה במהלך השנים 1967 - 1982; את מקצתם היא השכירה לדיירים, והיתר פנויים. חל"פ מנהלת יחד עם עיריית עכו מסלול תיירות צלבני באולמות האבירים, והיא מבצעת תכניות פיתוח תשתית ותחזוקת נכסים במימון גופים ממשלתיים וממקורות הכנסה עצמיים.

עד שנת 1981 התפקיד הניהולי הבכיר ביותר בחל"פ היה תפקיד המנכ"ל. כאשר פרש המנכ"ל בסוף אותה שנה, לא מונה אחר במקומו. לתפקיד הבכיר ביותר בחל"פ, מנהל הפרויקט, מונה אחד מעובדיה. בשנת 1991 קודם אותו עובד ומונה ל"מנכ"ל בפועל". בשנת 1992 הגדילה הממשלה את תקציב חל"פ לעומת השנים הקודמות, וכדי לבצע את תכניות הפיתוח, מונה מנהל פרויקט חדש המשמש גם משנה למנכ"ל בפועל. בחל"פ פועלות המחלקות האלה: ניהול נכסים, הנהלת חשבונות, הנדסה, אפסנאות ומזכירות. עד שנת 1990 עבדו בחל"פ שבעה עובדים מינהליים ושימונה פועלי תחזוקה. מאז גדל מספר העובדים, וביוני 1993 היו בחל"פ 19 עובדי מינהל וכ-140 פועלים, המועסקים בהעסקה זמנית בחפירות ארכיאולוגיות ובתחזוקת נכסים.

2. חל"פ היא גוף מבוקר מכוח סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו. בחודשים מארס - יוני 1993 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על פעולות חל"פ לפיתוח עכו העתיקה ועל ניהול הנכסים שברשותה. ביקורת משלימה נעשתה בחברה הממשלתית לתיירות בע"מ (חמ"ת). ביקורת קודמת בחל"פ נעשתה בשנת 1971 ותוצאותיה פורסמו בדוח נפרד בשנת 1972.

באוקטובר 1992 הוגשו לשר התיירות ההמלצות של ועדה ציבורית שהוא מינה לבחינת החברות הממשלתיות בתחום התיירות. הוועדה המליצה למזג את חל"פ עם חמ"ת. באוגוסט 1993, לאחר מועד הביקורת, החליטה הממשלה, לפעול להפסקת פעילותן או לפירוקן מרצון של החברות לפיתוח תשתית התיירות ובהן חל"פ, ולהטיל על המנהל הכללי של משרד התיירות ועל מנהל רשות החברות הממשלתיות להכין תכנית עבודה למימוש הפסקת הפעילות בתוך שנתיים.

החברה ומוסדותיה

בתקנות חל"פ נקבע, שבדירקטוריון יהיו 11 חברים: עשרה נציגים של גופים ממשלתיים ונציג אחד של עיריית עכו. מטעם הדירקטוריון פועלות ועדות המשנה האלה: ועדת מינהל ותקציב, ועדת מכרזים, ועדת ביקורת, ועדת משא ומתן עם יזמים, ועדת דמי מפתח, ומינואר 1993 - ועדה לתכנית אב לעכו העתיקה.

לפי תקנות חל"פ, המניין החוקי בישיבות הדירקטוריון הוא לפחות מנהל אחד מטעם כל בעל מניית יסוד. חל"פ רשומה כחברה ציבורית ולפי פקודת החברות, התשמ"ג-1983, יש צורך שיהיו לה שבעה בעלי מניות יסוד לפחות.

משרד מבקר המדינה בדק היבטים אחדים הקשורים לפעולות הדירקטוריון והועלו הממצאים האלה:

1. בשנת 1981 העבירו שלושה בעלי מניות יסוד את מניותיהם למדינת ישראל. בעקבות זאת נשארו בחל"פ רק ארבעה בעלי מניות (מדינת ישראל, חמ"ת, האפוטרופוס על נכסי נפקדים בשם ממ"י, ועיריית עכו). עד מועד סיום הביקורת בשנת 1993 לא התוספו בעלי מניות, ומספרם נשאר קטן מהנדרש.

2. כאמור לעיל, לפי תקנות חל"פ מניין חוקי של ישיבת דירקטוריון מחייב השתתפות של מנהל אחד מטעם כל בעל מניית יסוד. קביעה זו היא חריגה ומקשה על התפקוד השוטף של הדירקטוריון. בקובץ נהלים של חל"פ נקבע, שהמניין החוקי לישיבות הדירקטוריון הוא רוב חבריו ולפחות דירקטור אחד מטעם מדינת ישראל. משרד מבקר המדינה העיר לחל"פ כי נהלים פנימיים אינם יכולים להכשיר פעולה בלתי חוקית, ומן הראוי ליזום תיקון לתקנות חל"פ באופן שיקל על פעולתה החוקית.

בתשובתו של נציג רשות החברות הממשלתיות למשרד מבקר המדינה נאמר, כי בעת ביצוע החלטת הממשלה בדבר פירוק החברה והעברת פעילותה לחמ"ת יתקנו תקנות חל"פ. לדעת מבקר המדינה, כיוון שעד לביצוע החלטת הממשלה חל"פ אמורה לפעול לפחות שנתיים במתכונת הנוכחית, מן הראוי שהטיפול בתיקון תקנות חל"פ יתחיל לאלתר, ושמוניות היסוד יוקצו על פי פקודת החברות.

3. בשנים 1990 - 1992 (36 חודשים) התכנס הדירקטוריון 15 פעמים; אולם בשמונת החודשים הראשונים של 1991 לא התכנס הדירקטוריון כלל, אף שלפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, הוא חייב להתכנס לפחות אחת לחודשיים. פעולות הדירקטוריון הצטמצמו, כיוון שכהונתם של רוב חברי הדירקטוריון נסתיימה, מינויים לא חודש ולא מונו אחרים במקומם. מפרברואר 1991 ועד סוף 1992 היו לחל"פ שלושה או ארבעה דירקטורים בלבד. הדבר השפיע לרעה על פעילות חל"פ, שכן ניהול פעולות חל"פ מבוסס במידה רבה על קבלת החלטות בוועדות של הדירקטוריון, ואלה מטבע הדברים פעלו בהיקף מצומצם מאוד. בשל המספר הקטן של דירקטורים בתקופה האמורה ובשל העדר יו"ר קבוע לדירקטוריון, נדחו יזמים שרצו לשאת ולתת עם חל"פ על פיתוח נכסים. בינואר 1993 מונה דירקטוריון חדש לחל"פ, ומינויו הושלם רק במאוס אותה שנה. מאותו חודש התקיימו הישיבות במניין חוקי, והדירקטוריון אישר בדיעבד את החלטות הדירקטוריון הקודם. יודגש כי לאשרור ערך פורמלי בעיקרו, מה גם שמדובר בהחלטות שקצתן כבר בוצעו.

4. כאמור, עיריית עכו מחזיקה באחת מבין 11 מניות היסוד של חל"פ, וראש העירייה מכהן כדירקטור בחל"פ. זה כמה שנים מבקר העירייה ממלא את מקומו של ראש העירייה בישיבות, והוא המשתתף בפועל בוועדות הדירקטוריון (כגון ועדת מכרזים) של חל"פ. בתחילת 1993 מונה המבקר רשמית לתפקיד של דירקטור מחליף מטעם העירייה בחל"פ.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי היה להימנע ממינויו של המבקר הפנימי של העירייה לדירקטור מטעם העירייה בחברה שהעירייה היא בעלת מניות בה, והמבצעת עבודות בהיקף כספי ניכר בתחומי העירייה. יתכן שבנסיבות מסוימות יידרש המבקר במסגרת ביקורתו בעירייה, לבדוק את קשריה של העירייה עם חל"פ, אף שהוא עצמו היה מעורב בקביעת אותם קשרים. יצוין, שחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, קובע,

שאין להטיל על מבקר פנימי תפקידים מלבד תפקידו כמבקר (למעט תפקידים מסוימים שמורטו בחוק). אמנם חוק זה אינו חל על מבקרי עיריות, אך ההיגיון שביסוד הוראתו חל, בלא ספק, גם כאן.

תקציב

1. מקורות המימון של חל"פ הם מתקציב המדינה ומהכנסות עצמיות. הוצאותיה נחלקות להוצאות לפיתוח ותחזוקת אתרים, ולהוצאות הנהלה וכלליות.

להלן נתונים נבחרים (באלפי ש"ח בערכים שוטפים) על ההכנסות וההוצאות של חל"פ בשנים 1990 - 1992 ועל התקציב לשנת 1993.

<u>ביצוע</u>				
<u>1990</u>	<u>1991 (9 חודשים)</u>	<u>1992</u>	<u>תקציב 1993</u>	
				הכנסות
-	-	3,010	11,265	משרדי ממשלה
1,400	940	-	-	תקציב פיתוח - חמ"ת
-	-	600	800	פסטיבל סוכות
-	1,150	2,610	3,400	שיקום אולמות האבירים במבצר
689	298	470	400	אחרות
				הכנסות עצמיות
408	408	577	580	גביית שכר דירה
67	84	690	800	דמי כניסה למסלול הצלבני
54	81	290	342	אחרות
2,618	2,961	8,247	17,587	ס"ה
				הוצאות
522	1,859	2,187	3,400	אולמות האבירים - עבודות הצלה
1,465	-	3,086	9,017	פיתוח פרויקטים
268	204	843	1,305	תחזוקת נכסים
-	-	792	1,145	פעולות אחרות
339	322	544	1,000	שכר עבודה של הנהלה
294	275	700	1,202	הנהלה וכלליות
2,888	2,660	8,152	17,069	ס"ה

מהטבלה עולה, כי בשנת 1992 שולשו הכנסות חל"פ לעומת השנתיים הקודמות. הגידול העיקרי חל בהכנסות מתקציב המדינה, כמו כן חל גידול בהכנסות מדמי כניסה לאתרים. בשנת 1993 הוכפל תקציב חל"פ לעומת שנת 1992. מרבית התקציב (כ-75%) נועד לעבודות פיתוח. כ-5 מיליון ש"ח מתקציב זה הוקצו בידי חמ"ת, בין היתר, להעסקת פועלים בחפירות ובשימור החומה, במסגרת תכנית הממשלה להקטין את האבטלה במשק.

2. עד סוף שנת 1990 לא הוקצו לחל"פ סכומים גדולים מתקציב המדינה; היא קיבלה בכל שנה כ-1 מיליון ש"ח למטרות פיתוח. הכנסותיה העצמיות הגיעו לכ-0.5 מיליון ש"ח בשנה. משום כך היקף עבודות הפיתוח שלה היה מצומצם.

באמצע שנת 1990 היה צורך לשפץ בדחופות את אולמות האברים; חמ"ת ומשרד הפנים הקצו לכך תקציב מיוחד בסכום של כ-0.7 מיליון ש"ח, והוא הוגדל לאחר מכן. במהלך עבודות השיפוץ התברר, שיש עוד מבנים צלבניים בעלי ערך ארכיאולוגי; לפי הערכת רשות העתיקות, עלות פיתוח מבנים אלה היא כ-15 מיליון ש"ח.

3. במהלך אותה שנה הגיעו משרדי האוצר, הפנים, התיירות וממ"י למסקנה שיש צורך בהשקעה גדולה בתשתית כדי לפתח את עכו העתיקה כאתר תיירות. הם החליטו להקצות לכך משאבים כספיים ולהבטיח תקציב רב-שנתי לתקופה של ארבע שנים. במאי אותה שנה הוקם צוות בין-משרדי מנציגים של ארבעת המשרדים כדי לתאם את פעולותיהם ולפקח על ביצוע התכניות בידי חל"פ. ארבעת הגופים הקציבו כ-6 מיליון ש"ח לשנה. בעקבות זאת היה תקציבה של חל"פ ב-1993, כולל הכנסותיה ממקורות אחרים, גדול פי שישה מתקציבה ב-1990.

כתנאי מוקדם להשתתפות במימון התכנית דרש אגף התקציבים שבמשרד האוצר מינוי של מתאם מיוחד (להלן - מנהל הפרויקט) שתפקידו לוודא שהתכניות שהצוות הבין-משרדי יאשר אמנם יבוצעו. בשנים 1990 - 1991 לא נבחר מנהל פרויקט, ולכן לא הקציבו ארבעת הגופים כספים לחל"פ. רק באוגוסט 1992 אישר הצוות הבין-משרדי שלוש תכניות שאפשר היה להתחיל בביצוען לאלתר, והעביר את הקצבות הגופים לחל"פ, באמצעות חמ"ת. כדי לוודא שחל"פ תפעל על פי סדרי העדיפויות שיקבע הצוות הבין-משרדי, אויש הדירקטוריון של חל"פ בנציגים מקרב הצוות הזה. כאמור, תהליך מינוי הדירקטוריון הסתיים במאוס 1993, והצוות הבין-משרדי חדל לפעול.

מהאמור לעיל עולה, שחלפו שנתיים ממועד ההחלטה להאיץ את פיתוח התשתית התיירותית בעכו ועד ההחלטה הראשונה על פרויקטים שיבוצעו במסגרת זו. חל"פ והצוות הבין-משרדי לא ניצלו פרק זמן זה כדי להכין תכנית פיתוח כוללת, שממנה תיגזר רשימה של פרויקטים מיועדים לפיתוח על פי סדרי עדיפויות, וגם לא פעלו להכנת תשתית מינהלית לחל"פ (בתחומי מחשוב ונוהלי רכישה, ראה להלן).

תכנית אב

1. העיר העתיקה של עכו מאופיינת בריכוז גדול של אתרי תיירות ועתיקות בתוך שטח מאוכלס (באזור זה יש כ-8,000 תושבים). בהחלטות על פיתוח עכו העתיקה מעורבים בין היתר משרד התיירות, ממ"י, עיריית עכו, רשות העתיקות, עמידר, רשות הנמלים ומשרד התחבורה. השילוב של אתר תיירות ועיר מגורים, מגבלות תקציב, והמעורבות של מספר רב של רשויות ציבוריות הפועלות כל אחת לקידום האינטרסים שלה מחייבים הכנת תכנית אב לפיתוח. על התכנית לספק מסגרת כוללת לפיתוח התשתית התיירותית, לתת פתרון לבעיות הייחודיות של העיר, לקבוע סדרי עדיפויות בין התכניות לפיתוח האתרים השונים, לקבוע תכנית פיתוח כללית לנכסי חל"פ, שממנה ייגזרו סדרי עדיפויות להשקעה בנכסים, ולהציע חלופות שונות לשימוש בהם.

במהלך השנים פעלה חל"פ בלי תכנית אב, ובשנות השבעים והשמונים בוצעו בכל שנה רק פרויקטים מועטים, לפי התקציב שהיה זמין באותה עת. במאי 1990, לאחר הקמת הצוות הבין-משרדי, הכינה חל"פ תכנית לפיתוח אתרים וממנה נגזרה תכנית

העבודה השנתית. גם בתכנית זו לא היה תכנון כולל לפיתוח העיר העתיקה, ולא נקבעו בה סדרי עדיפויות לפיתוח האתרים השונים.

2. בינואר 1993 החליטה חל"פ להכין תכנית אב ולהקפיא מגעים עם יזמים שרצו לפתח נכסים, עד לאישורה של תכנית זו שהיה מתוכנן לילולי אותה שנה. ביוני 1993, דחה הדירקטוריון את מועד סיום הכנת תכנית האב לאפריל 1994.

להכנת תכנית האב בחרה חל"פ צוות של אנשי מקצוע ובהם מתכנן ערים, כלכלן וסוציולוגית. אנשי הצוות נבחרו על פי המלצות של מנכ"ל חל"פ בפועל ושל יו"ר הדירקטוריון, ועל פי ראיון אישי. חל"פ לא סיכמה עם שלושת היועצים את תנאי ההתקשרות, והדירקטוריון לא אישר את המינויים קודם שהצוות החל בעבודתו. באפריל 1993, עם כניסתו לעבודה, ביקש המתכנן תשלום לפי 2,500 ש"ח לדונם. השטח הכולל לתכנון היה כ-300 דונם, לפיכך יגיע שכר המתכנן לכ-750,000 ש"ח (לא כולל מע"מ). חל"פ הציעה למתכנן שכר טרחה של 1,800 ש"ח לדונם (לא כולל מע"מ). ההפרש בין שתי ההצעות מגיע לכ-210,000 ש"ח (בלא מע"מ). במועד סיום הביקורת עדיין לא הסתיימה המשא ומתן עם המתכנן, ושולמו לו מקדמות בסכום של 100,000 ש"ח על חשבון שכר טרחתו. משרד מבקר המדינה העיר לחל"פ, שיש טעם לפגם בהעסקת נותני שירותים בעבודות שהיקפן גדול לפני קביעת תנאי העסקתם. בעקבות הביקורת הודיעה חל"פ, שהדירקטוריון מינה ועדה פנימית בהשתתפות חמ"ת לבדיקת היקף העבודה הנדרש ושכר הטרחה הנגזר מכך.

טיפול בנכסים

1. כאמור, בשנת 1967 העביר ממ"י לחל"פ את האחריות לניהול נכסים בשכירות, מוגנת ולא מוגנת, בעיר העתיקה. השניים חתמו על חוזה, ולפיו חל"פ אמורה להעביר לממ"י את ההפרש בין ההכנסות מדמי שכירות לבין עלות התחזוקה, לאחר ניכוי דמי ניהול בשיעור 10%. ממ"י לא התחייב לכסות גירעון תפעולי או להשקיע בפיתוח. בשנת 1981 העביר ממ"י לחל"פ את הטיפול בנכסים נוספים, רובם שטחים ציבוריים (חומות העיר, טיילת העיר וחאנים). בעת העברת הנכסים לידי חל"פ לא היה אפשר להפיק מהם הכנסות, ונדרשה השקעה גדולה כדי להפוך אותם לנכסים כלכליים. העברת הנכסים לא היתה מסודרת: חל"פ הכינה רשימה, ובשולי הרשימה הוסף אישורו של המפקח הארצי על נכסי דיור בממ"י, שהנכסים הועברו לניהולה של חל"פ כסוכנת ממ"י. עוד ציין שם המפקח, כי "עם חתימת הסכם העבודה בין ממ"י והחברה יתוספו הנכסים הנ"ל כנספח לחוזה זה". עד מועד סיום הביקורת, כ-13 שנה לאחר העברת הנכסים לטיפול חל"פ, לא נחתם "הסכם עבודה" כמתואר, ולא נקבעה במסמך אחר הדרך שבה ימומנו פיתוח האתרים ותחזוקתם. במסמך ההעברה נמצאה רק הערה שרשימת הנכסים הוספה כנספח לחוזה בין הצדדים משנת 1967.

במהלך השנים לא הצליחה חל"פ להשכיר חלק ניכר מהנכסים שקיבלה בשתי ההעברות. ההכנסות מדמי שכירות מוגנת היו קטנות מעלות תחזוקת הנכסים ומהתקורה. גם ההכנסות מנכסים שהושכרו בדמי שכירות חופשיים לא כיסו את הגירעון בהפעלת נכסי ממ"י, וחל"פ נאלצה לכסות אותו ממקורותיה האחרים. לפי הדוחות הכספיים ל-1992 נגרם לחל"פ באותה שנה הפסד של כ-370,000 ש"ח מהנכסים שהעביר אליה ממ"י, מזה כ-320,000 ש"ח זקיפה של הוצאות הנהלה וכלליות. הכנסות חל"פ מהנכסים שהועברו מממ"י לא הספיקו למימון תחזוקה ראויה לנכסים אלה.

חל"פ לא שיפצה את הנכסים שהעביר לה ממ"י בשנת 1981, ועד מאי 1990 לא דרשה מממ"י לתחזק אותם. ב-1990 העביר ממ"י סיוע חד-פעמי לחל"פ למימון הוצאות תחזוקה בסכום של 338,000 ש"ח (לא כולל תחזוקת המבצר). בשנת 1989 הכינו חל"פ וממ"י טיוטת חוזה המגדירה מחדש את הקשרים ביניהם. עד מועד סיום הביקורת, יוני 1993, לא נחתם החוזה.

באוקטובר 1992 ביקשה חל"פ מממ"י השתתפות של 200,000 ש"ח בהוצאות תחזוקה. ממ"י דחה את הבקשה, כיוון שחל"פ לא קיבלה מראש את הסכמתו לעבודות התחזוקה שנעשו, שהיתה דרושה במקרה זה. בפברואר 1993 הודיע ממ"י כי הקציב לאותה שנה כ-440,000 ש"ח לתחזוקת הנכסים המטופלים בידי חל"פ. עד מועד סיום הביקורת לא הועברו לחל"פ כספים מתקציב זה. בתשובתה למפקר המדינה הסבירה חל"פ, כי החל ב-1993 ממ"י משתתף בתקציב הפיתוח של חל"פ במסגרת התקציב שהקצה הצוות הבין-משרדי, ותחזוקת נכסי המינהל היא חלק ממסגרת התקציב הזה.

חל"פ מטפלת מטעם ממ"י בתחזוקת המבצר. במבצר נמצא גם מוזיאון הגבורה, המשמש אתר תיירות. לפי הסכם בין חל"פ לממ"י, ממ"י תישא בהוצאות על מים וארנונה במבצר. בינואר 1993 דרשה העירייה לראשונה סכום של כ-195,000 ש"ח לתקופה 1988 - 1991 בעד ארנונה וצריכת מים במבצר. חל"פ שילמה את הסכום באותו חודש, ופנתה אל ממ"י בדרישה להחזיר לה את ההוצאה. עד יוני אותה שנה לא נענתה הדרישה. החל ביולי אותה שנה קיבל עליו משרד הביטחון את האחריות לניהול מוזיאון הגבורה שבמבצר והוא נושא בהוצאות החזקה.

2. מבין 220 הנכסים שבאחריות חל"פ כ-80 דירות ובתי מלאכה מושכרים בשכירות מוגנת, ודמי השכירות של נכסים אלה נמוכים יחסית. בשאר הנכסים - בהם חאנים, מגרש חנייה, מבנים מסחריים ואתרי תיירות - נקבעו דמי השכירות במשא ומתן בין חל"פ לבין שוכר הנכס. מקצת הנכסים אינם מאוכלסים זה שנים רבות ונדרשת השקעה גדולה בשיפוצם כדי שיהיו ראויים לשימוש.

במשך השנים היתה מחלקת הנכסים מנוהלת בידי עובדת אחת. רק לאחרונה מינתה לה חל"פ עוזרת. המנהלת מטפלת בכל הכרוך בניהול נכסי חל"פ: משא ומתן עם המעוניינים לשכור נכסים, תחזוקת הנכסים, הגשת תלונות נגד פולשים לנכסי חל"פ ונגד דיירים שבוזים בלי האישורים הדרושים. המחלקה מטפלת גם בגביית דמי השכירות, דמי הכניסה למסלול הצלבני והכנסות מפעולות אחרות. הפעולות הכספיות נעשו במערכת מחשב שרק למנהלת המחלקה יש אפשרות להשתמש בה.

משרד מבקר המדינה העיר לחל"פ כי ריכוז סמכויות של גביית כספים, הנפקת קבלות וקביעת תנאי שכירות (באישור המנהלת חל"פ) בידי אדם אחד ומתן גישה בלעדית למערכת מחשב הנכסים לאותו אדם אינה עולה בקנה אחד עם סדרי בקרה פנימית נאותים. בעקבות הביקורת פיצלה חל"פ את הסמכויות במחלקת הנכסים בין שתי העובדות. חל"פ גם התקשרה עם יועץ שימליץ על שיפורים בבקרה הפנימית על מערכת הנכסים.

3. במאוס 1993 היו לחל"פ 41 נכסים פנויים, מקצתם היו פנויים יותר מ-20 שנה. רוב הנכסים הפנויים הם נכסים קטנים - חנויות ומחסנים, המתאימים להשכרה מיידית לעסקים קטנים, אך יש אחרים ששוויים רב, ושהפעלתם אפשרית רק בידי אנשי עסקים בעלי יכולת כלכלית ניכרת ובמקצתם אף נדרשת השקעה גדולה בשיפוץ. מאז 1986 לא פרסמה חל"פ רשימה של נכסים פנויים ולא נקטה יזמה לאיתור יזמים שישקיעו בפיתוח נכסים אלה. משום כך רוב המתעניינים בנכסים הם מתושבי המקום, ובהעדר מתעניינים עומדים הנכסים ריקים. חל"פ גם לא נשאה ונתנה בו-זמנית עם

כמה יזמים להשכרת נכס מסוים באותם מקרים שהיה יותר ממתעניין אחד, אלא עם יזם אחד בלבד, ואם המשא ומתן עמו לא נשא פרי, נותר הנכס פנוי.

משרד מבקר המדינה העיר לחל"פ כי אינה צריכה להמתין שיזמים יבואו אליה כדי לשכור נכסים, אלא עליה ליזום - כמובן, בהקפדה על כללי המכרזים ככל שאלה מחייבים - פעולות פרסום נמרצות לשיווק נכסיה: הכנה של תיקי פרויקטים והפצתם בין יזמים שונים, פרסום מודעות בעיתונים על נכונות לקבלת הצעות ופניות אל נציגויות ישראל בחו"ל כדי שיעניינו יזמי חוץ בפיתוח הנכסים. גם חמ"ת, המטפלת בשיווק אתרי תיירות בכל הארץ, לא ריכזה עבור משקיעים בכוח מידע על נכסים בעכו העתיקה, למעט אתר אחד. בעקבות הביקורת פרסמה חל"פ באוקטובר 1993 מודעה להשכרת 13 נכסים פנויים לתקופה של 11 חודש.

להלן דוגמאות על נכסים שבמשך שנים רבות לא השתמשו בהם, או שהשתמשו בהם שימוש חלקי בלבד:

(א) **חאן אל עומדאן:** החאן הוא מבנה מרובע גדול, דו-קומתי, במרכז כיכר ששטחה 950 מ"ר ויש בו מגדל תצפית. החאן נבנה בשנת 1785 על שפת מפרץ עכו ונחשב לאתר המרכזי של עכו. הוא שימש פונדק לסוחרים שהגיעו לעיר. בחאן יש 51 חדרים גדולים בקומה העליונה ו-25 מחסנים בקומת הקרקע, ואפשר להשכיר בו שטח של כ-3,000 מ"ר. עד 1968 שימש החאן למגורים, למחסנים ולבתי מלאכה. באותה שנה החלה חל"פ לפנות את הדיירים ולשלם להם פיצויים והפינוי הושלם ב-1983. חוץ מפרק זמן קצר באמצע שנות ה-80, המבנה אינו בשימוש, למעט שני מחסנים מושכרים.

מאז העברת הנכס לטיפול חל"פ בשנת 1967, שב ועולה בדיוני הדירקטוריון עניין הפעלת החאן כבית מלון. בשנת 1984 הזמינה חל"פ סקר בעניין זה, ועל פיו יש לכאורה כדאיות כלכלית להקמת בית מלון בחאן. אך מאוחר יותר התברר שהסקר התבסס על הנחות לא נכונות. סקר כדאיות נוסף שנעשה ב-1990 בידי חברה פרטית העלה חד-משמעית שאין כדאיות כלכלית להפוך את החאן למלון, כיוון שהמבנה קטן מדי. בשנת 1991 פרסמה חמ"ת חוברת בשפה האנגלית על החאן, ובה הוצע להקים אזור מסחרי בקומת הקרקע ולהשתמש בגג החאן, אך לא נאמר במסמך דבר על שימוש אפשרי בחדרים שבקומה העליונה. אחרי פרסום החוברת נשאה ונתנה חל"פ עם משקיעים מקומיים, אך המשא ומתן לא נשא פרי. בינואר 1993, על פי המלצת יו"ר הדירקטוריון, הופסקו מגעים עם יזמים עד לסיום הכנה של תכנית האב.

לפי חישובי משרד מבקר המדינה השקיעה חל"פ בחאן מאז העברתו לידיה ב-1967 כ-4.7 מיליון ש"ח במחירי 1992 כולל תחזוקה שוטפת, שמירה, שיפוצים ודמי פינוי. חל"פ השקיעה סכומים גדולים בשיקום החאן, אך לא נקטה פעולה נמרצת לשיווקו; אף שמאז 1967 לא הצליחה לשווקו כבית מלון, לא בדקה מחדש אם אמנם הוא מתאים לשמש למטרה זו. חל"פ גם לא שינתה את מדיניותה ונשאה ונתנה רק עם יזם אחד. בעקבות הביקורת הודיעה חל"פ שצוות תכנית האב נתבקש להגיש תכניות לניצול החאן.

(ב) **בזאר עכו:** סמוך למסגד אל-ג'זאר מבנה ובו 51 חנויות ומעבר מקורה ביניהן. בנובמבר 1971 החכירה חל"פ את המבנה ליזם לתקופה של 49 שנים עם אפשרות להאריך עוד ל-49 שנים. על פי החוזה שנחתם עמו, היה היזם אמור לפתח את האתר ולהשכיר את החנויות לבעלי עסקים. דמי השכירות שנקבעו אז ליזם היו 5,000 לירות לשנה, צמודים למדד המחירים לצרכן. אף שהיזם לא עמד בהתחייבויותיו, הן מבחינה כספית והן מבחינה תפעולית, ולא הצליח לפתח ולהשכיר את החנויות, הגישה חל"פ תביעת פינוי נגדו רק בתחילת 1982.

בפברואר 1984 נחתם הסכם פשרה בין היזם לחל"פ. בהסכם נקבע, שהיזם ימשיך להחזיק בנכס תמורת דמי שכירות גבוהים מאלה שנקבעו בהסכם המקורי. לטענת חל"פ היזם לא עמד גם בתנאי ההסכם החדש, ויש מחלוקת בינו לבין חל"פ בדבר דמי השכירות שעליו לשלם. על פי גרסת חל"פ מסתכם חובו של היזם לסוף ספטמבר 1993 ב-34,500 דולר. ההליכים המשפטיים שנקטה נגדו חל"פ לא הסתיימו. בעת הביקורת רק 3 מבין 51 החנויות שבמבנה היו מושכרות; יתר 48 החנויות עומדות ריקות יותר מ-20 שנה. אחרי סיום הביקורת, הציעה חל"פ ליזם לרכוש את זכויותיו בנכס, אך טרם קיבלה ממנו תשובה.

(ג) **חוף החומות:** חוף החומות (חוף הסוסים) הוא קטע חוף הצמוד לחומת העיר העתיקה שהיה נטוש שנים רבות. ב-1981 מסר ממ"י את השטח לחל"פ ולעירייה. ב-1983 הוא נתן להן הרשאה לפתח אותו כחוף לספורט ימי. בפועל נעשה הטיפול בחוף בעיקר בידי חל"פ. ביולי אותה שנה נפצע מתרחץ בחוף זה ותבע מחל"פ פיצויים. היועץ המשפטי של חל"פ ציין לפני ועדת המינהל של הדירקטוריון שכסום התביעה גדול מהסכום שהביטוח מכסה (כ-350,000 ש"ח). עד מועד סיום הביקורת לא הסתיימו המשפט בעניין תביעה זו, וחל"פ לא הפרישה כספים לתשלום פיצויים לתובע, אם יזכה במשפט והיא תצטרך לשלם את ההפרש שבין סכום הביטוח המרבי לסכום הפיצויים שייקבע. תביעה משפטית זו גם אינה מאוזכרת בדוחות הכספיים של החברה. בעקבות הביקורת הודיעה חל"פ, שרואה החשבון הונחה לאזכר את התביעה בדוחות הכספיים שלה.

חל"פ הפעילה את החוף בשנים 1983 - 1984, ובסוף שנת 1984 היא והעירייה פרסמו מכרז לתפעול החוף. במשך כשנתיים התנהלו דיונים עם היזם שזכה במכרז על היקף פיתוח החוף אף שבאותו פרק זמן החזיק היזם באתר, ורק באוקטובר 1986 נחתם עמו חוזה. על פי החוזה הוא היה אמור לפנות את החוף ב-31.12.88. בשנה הראשונה היה היזם פטור מדמי שכירות, ובתמורה היה עליו לבצע בחוף עבודות פיתוח ושיפוצים. תמורת הפעלת החוף בשנה השנייה היה על היזם לשלם 9,000 ש"ח. בתיקי חל"פ אין מסמכים בדבר עלות העבודה שעל היזם לבצע ואם יש הצדקה לפטור מדמי שכירות בשנה הראשונה, ולתשלום 9,000 ש"ח בלבד בשנה השנייה. היזם לא פינה את החוף במועד סיום החוזה עמו (31.12.88) ואף לא שילם את דמי השכירות תמורת השנה השנייה. בינואר 1989 חילטה חל"פ ערבות בסכום של 14,000 ש"ח שהיזם הפקיד בידה, ופנתה אל בית המשפט להוצאת צו פינוי. כיוון שליוזם היו גם תביעות כספיות נגד חל"פ, אמנם הוציא בית המשפט ב-24.12.89 את צו הפינוי, אך קבע שמועד הפינוי יהיה 30.10.90. מהאמור לעיל עולה, שהחוף היה בהחזקת היזם במשך ארבע שנים, אך חל"פ חילטה סכום שכיסה את דמי השכירות לשנה וחצי בלבד. ימים מספר לפני הפינוי, ב-23.9.90, החזירה חל"פ את החזקה על החוף לממ"י, ומאז אין היא מטפלת בו עוד, אף שהוא יכול להיות מוקד משיכה לתיירים, בהיותו האתר היחיד באזור המורשה לספורט ימי. זמן מה לאחר שפינה היזם את חוף החומות פתחו חל"פ והיזם בהליך בורות על תביעות הדדיות שנוצרו במהלך תקופת ההסכם, הליך שטרם הסתיים.

מהאמור לעיל עולה, שטיפול של חל"פ בהחזרת חוף החומות היה לקוי. משהחליטה חל"פ שלא להפעיל את החוף בעצמה אלא באמצעות יזם, התנהלו הדיונים עם היזם בעצלתיים במשך כשנתיים, עד שנחתם עמו חוזה. סכום הערבות שגבתה חל"פ היה קטן, ולא היה בו כדי להבטיח שהיזם יפנה את החוף במועד שנקבע לכך בחוזה. בשל הסיבות האלה לא הצליחה חל"פ להביא להפעלת החוף במשך רוב הזמן שהיה ברשותה ולא גבתה שכר דירה מהשכרתו.

(ד) **קולנוע בוסתן:** קולנוע בוסתן הוא שריד של קולנוע קיצי. הוא נטוש ומוזנח זה כ-20 שנה. שטחו 450 מ"ר, והוא מצוי מעל חומת העיר. ב-1981 העביר ממ"י את האתר לחל"פ

כדי שישמש חלק ממסלול התיירות שעל החומות, אך מספר היזמים שהתעניינו בו בשנים האחרונות היה מצומצם, אף שבאמצעות פיתוח הולם אפשר לעשותו אתר תיירות. חל"פ דחתה פניות מארגון סטודנטים מקומי לאפשר לו לקיים באתר פעולות תרבות, כיוון שרצתה להשכיר את האתר ליזם מסחרי, אולם בתיקי חל"פ לא היו מסמכים שהיא עשתה מאמץ למצוא יזם כזה, או לשקם בעצמה את המבנה כדי לכלול אותו במסלול התיירות שעל החומות או למטרה אחרת.

(ה) **השוק הלבן**: השוק הלבן הוא מבנה תורכי שבו כ-50 חנויות. הוא מאופיין בארכיטקטורה מיוחדת, ובמאה הי"ט שימש המבנה כשוק המרכזי של עכו. כיום יש בו חנויות, מחסנים ומסעדות. בתחילת שנות ה-80 תכננה חל"פ לשקם את המבנה כדי להגדיל את הפוטנציאל התיירותי והעסקי שלו ואת הכנסותיה מהשכרת נכסים המצויים בו. לשם כך היא פינתה שש חנויות בשוק כדי ליצור במקומן מעבר. על פי אומדן של משרד מבקר המדינה הגיעה העלות של פינוי החנויות לכ-290,000 ש"ח במחירי יולי 1993. התכנית ליצור מעבר בתוך השוק לא יצאה לפועל בסופו של דבר בשל חוסר תקציב, ולמעשה לא הופקה כל תועלת מההשקעה בפינוי החנויות.

(ו) **בית כנסת הרמח"ל**: בית הכנסת "אוהל חיים" על שם הרמח"ל נבנה בשנת 1751 והיה בשימוש עד שנת 1929, ואחר כך מתום מלחמת השחרור עד אמצע שנות החמישים. לאחר מכן נעזב המבנה ואוכלס על ידי תושבי האזור שפלטו לתוכו. בשנת 1981 פנתה חל"פ אל ממ"י ואל עמידר והציעה לשחזר את המבנה כדי שישמש וישמש בית כנסת. בשנת 1983 קיבלה חל"פ את האישור המבוקש ופינתה את הפולשים. בשנת 1989 החלה חל"פ לשפץ את המבנה באמצעות תקציב שהקציב לכך משרד הבינוי והשיכון. שיקום בית הכנסת הושלם בשנת 1991. הקבלן שעשה את העבודה הגיש חשבון סופי בסך כ-300,000 ש"ח. עד מועד סיום הביקורת שולם לו סך של כ-250,000 ש"ח.

חשיבותו המיוחדת של בית הכנסת היא בהיותו האתר היהודי היחיד שנשמר ברובע היהודי הישן בעכו העתיקה. חל"פ לא הצליחה להשיג מקורות כספיים למימון ריהוט לבית הכנסת והכשרתו לתפילה, ועד מועד סיום הביקורת הוא נותר סגור לציבור. חל"פ גם לא עשתה כדי לפרסם את בית הכנסת ולהכלילו במסלול התיירות, ולא מצאה דרך לאפשר את פתיחתו לציבור אף לשעות מספר ביום. למעשה לא הופקה כל תועלת מן ההשקעה בבית הכנסת.

(ז) **אתר 54**: בעורף בזאר עכו נמצא מבנה סגור ששטחו כ-450 מ"ר (אתר 54). החוקרים משערים ששימש בית חולים צלבני, והוא נחשב כאתר ארכיאולוגי רב-ערך. פיתוח האתר כרוך בחפירה ארכיאולוגית ידנית יקרה. מאז קבלתו מממ"י לפני 20 שנה היה האתר מוזנח ומכוסה פסולת. חל"פ לא השקיעה כל מאמץ לפתח אותו, או לפחות לעשות בו חפירות ניסיוניות. רק בתחילת 1993 החלה בניקוי הפסולת. בעקבות הביקורת הודיעה חל"פ, כי תכלול את האתר בתכנית העבודה ל-1994.

(ח) **מרינה**: ב-1981 בנתה חל"פ, סמוך למזח הדייגים הקיים, מרינה ובה 70 מקומות עגינה ליכטות. ניהול הנמל מופקד בידי מינהל הספנות והנמלים שבמשרד התחבורה. בעורף המרינה מבנה המחולק לשש חנויות. הזיכיון להפעיל את המרינה ואת עורפה כיחידה אחת נמסר ליזמים פרטיים לפרקי זמן קצרים של לא יותר משנה לפי הנחיות מינהל הספנות והנמלים. מאז בניית המרינה לא נעשו עבודות לתחזוקת המזחים. גם מפעילי המרינה, שהיו חייבים לדאוג לכך מכוח החוזים שחתמה עמם חל"פ, לא עשו זאת, ומשום כך נגרם נזק למזחים. ב-1993 הוקצו 650,000 ש"ח מהתקציב המיועד לפיתוח עכו העתיקה לשיפוץ המזחים והכלונסאות.

רק שתיים מבין שש החנויות שבעורף המרינה היו בשימוש. שאר החנויות היו ריקות שנים רבות, והמבנה לא הופעל מעולם כעסק כלכלי. אף שחל"פ לא הצליחה למצוא יזם לתקופה של שנה

בלבד שיסכים להפעיל את המבנה כעסק כלכלי, ואף שהיא נוכחה לדעת שבעל זיכיון לתקופה קצרה לא יהיה מעוניין לשפץ את המזחים מחוסר כדאיות כלכלית, היא לא פעלה נמרצות בשיתוף פעולה עם מינהל הספנות והנמלים כדי שתוכל להשכיר את האתר לפרקי זמן ארוכים יותר, לשוכר שידאג לתחזוקת המזחים. אילו פעלה בדרך זו היתה יכולה לחסוך סכומים ניכרים בהוצאות התחזוקה ולגבות דמי שכירות נאותים מהאתר. לאחר סיום הביקורת פנתה חל"פ אל מינהל הספנות והנמלים וביקשה אישור להשכרת המרינה לפרק זמן של חמש שנים, החל באפריל 1994.

4. נוסף על הנכסים שתוארו בדוגמאות לעיל ברשות חל"פ נכסים נוספים שלא שופצו במשך שנים רבות, אף שהם יכולים לשמש מוקד משיכה לתיירות או למסחר. הבולטים שבהם: חאן אל שווארדה, אשר בחצרו המרובעת הגדולה יש שרידי מזרקה, מושכר בחלקו לבעלי מלאכה ולמחסנים, והעזובה בו רבה; חאן שוני - חאן קטן ומוזנח מאוד; שני מגדלים (בורג'ים) שאחד מהם היה מושכר בעבר, גם הם מוזנחים וטעוני שיפוץ; כמה כוכים מוזנחים שהיתה כוונה לשפצם כדי להפכם לחנויות, אך הם עומדים בשיממון. נכסים אלה, שרובם אינם מושכרים, לא רק שאינם תורמים להכנסות חל"פ, אלא שמצבם הפיזי הירוד אינו תורם לעידוד התיירות.

מהאמור לעיל עולה, שחל"פ לא עשתה את כל המוטל עליה כדי לאכלס את נכסיה. היא לא יזמה פעולות לאכלוס הנכסים, נשאה ונתנה עם היזמים בעצלתיים ולא נהגה בתקיפות עם יזמים שלא עמדו בתנאי החוזה. גם כאשר חל"פ התקשתה להשכיר נכס במשך זמן רב, היא לא בחנה מחדש את הסיבות לחוסר הצלחתה, לא שינתה את מדיניותה ולא בדקה אילו הטבות אפשר להציע ליזמים כדי לעודדם לשכור נכסים ולפתחם.

משרד מבקר המדינה עמד על כך, שעל הצוות לגיבוש תכנית האב לתת את דעתו גם לעניין שיווק נכסי חל"פ ולקבוע אילו נכסים יש לפתח באמצעות תקציבים ממשלתיים, אילו יש להשכיר ליזמים שיפתחו אותם בעצמם ואילו נכסים יש להשאיר כמות שהם, או אף להרוס, לאחר קבלת האישורים המתאימים. על תכנית האב גם לקבוע סדרי עדיפויות לפיתוח הנכסים, להציע כמה חלופות לשימוש בנכסים שבידי היזמים שישכרו אותם, וכן תמריצים לשיווקם. בעקבות הביקורת ביקשה חל"פ מהצוות שמונה לגבש את תכנית האב להציע פתרונות לפיתוח האתרים שהוזכרו.

עבודות פיתוח

חל"פ ביצעה במשך השנים עבודות פיתוח של נכסים ואתרי תיירות, הן עבודות תשתית והן פיתוח נכסים שאפשר להשכיר. הפרויקטים העיקריים היו טיילות, אזורי מסחר, גנים, מרינה, מגרש חנייה וחשיפת אולמות האבירים שבמבצר עכו. לפי המאזן ל-1992 הגיע ערך ההשקעות לכ-38 מיליון ש"ח במחירים מתואמים. בשנת 1992 עשתה חל"פ עבודות פיתוח ב-12 פרויקטים בהיקף כספי של כ-6 מיליון ש"ח. משרד מבקר המדינה בדק את שתי עבודות הפיתוח שהיקפן הכספי היה הגדול ביותר בעת הביקורת (כ-3 מיליון ש"ח): עבודות הפיתוח באולמות האבירים ובשוק העירוני.

1. **מבצר עכו ואולמות האבירים:** מבצר עכו הוא מבנה גדול מהתקופה התורכית שהוקם מעל ליסודותיו של מבצר צלבני. למבצר יש גם חשיבות לאומית, כיוון שלפני הקמת המדינה הוא שימש כלא מנדטורי. עם האסירים שישבו בו נמנו לוחמים של המחתרות היהודיות, ואחדים מהם הועלו בו לגרדום. בשנים 1948 - 1980 שימש המבצר כבית חולים לחולי נפש. ב-1966, עם הקמת חל"פ, העביר לה ממ"י את הטיפול באולמות האבירים

לה

העביר

וב-1981

ממ"י את הטיפול במבצר. הבעלות על המבצר מחולקת בין ממ"י לבין משרד הביטחון, שקיבל את הטיפול בכלא המנדטורי ובאנדרטה לזכר לוחמי המחתרות מארגון אסירי עכו וירושלים.

(א) עד מועד סיום הביקורת, יוני 1993, 13 שנים אחרי סגירת בית החולים, עדיין לא הוגדרו במפורש השטחים שבאחריות חל"פ ואלה שבאחריות משרד הביטחון. לדברי חל"פ, אי-הודאות בדבר הבעלות באתר מונעת ממנה להגיע להחלטה בדבר עתיד "גני הפסטיבל" - גן בכניסה למבצר - ובדבר האפשרות להשכירו לזם פרטי. לאחר סיום הביקורת הגיעה חל"פ להסכמה עם משרד הביטחון באשר לשטחים שיהיו באחריותה, אולם עד דצמבר אותה שנה לא קיבלה חל"פ מממ"י הרשאה להשתמש בשטחים אלה.

(ב) ב-1972 נפתח לציבור מסלול סיור תת קרקעי באולמות המבצר הצלבני מהמאה הי"ב (אולמות האבירים). בשנת 1989 היתה חדירת מים באחד האולמות ונתגלו בו סדקים. באפריל 1990, על פי דרישת העירייה, נסגר לציבור חלק מהמסלול הצלבני מחשש להתמוטטות. כאמור, במהלך אותה שנה הקציבו חמ"ת, משרד הפנים וממ"י סך של 700,000 ש"ח לעבודת הצלה באולמות האבירים. על פי המלצת המתכנן, הוחלט לחשוף את תקרות האולמות ולתקן את הסדקים מבחוץ. באוגוסט אותה שנה ביקשה חל"פ הצעות מחיר לביצוע העבודה; שני קבלנים הגישו הצעות מחיר, כל אחת בסכום של כ-3 מיליון ש"ח. ההצעות נדחו, כיוון שהיו יקרות מאומדן המתכנן. המנכ"ל בפועל נשא ונתן עם אדם פרטי (להלן - מנהל העבודה) שעבד בחפירת האתר בשנות השישים, ושהציע לנהל את העבודה לחשיפת התקרות. מנהל העבודה הציע, שחל"פ תבצע בעצמה את העבודה לחשיפת תקרות האולמות בעלות של 180,000 ש"ח, באמצעות פועלים שתשכור ושיעבדו בניהולו. סוכם, שדמי הניהול שישולמו למנהל העבודה יהיו בשיעור של 15% מעלות העבודה. בספטמבר אותה שנה החלה החפירה, ונחשפו חלקים נוספים של האתר הצלבני. עקב גילוי ממצאים ארכיאולוגיים נוספים, אישרה חל"פ בינואר 1991 חפירה נוספת בעלות של 400,000 ש"ח.

מדי שנה בשנה נחתם עם מנהל העבודה חוזה חדש. כאשר התברר שהיקף העבודה יגדל במידה ניכרת, ושבעקבות זאת יגדלו דמי הניהול שישולמו למנהל העבודה, ראוי היה, לדעת משרד מבקר המדינה, לשאת ולתת עמו שוב כדי להשיג את הסכמתו להורדה ניכרת מדמי הניהול, או לחלופין - לקיים מכרז על התפקיד של ניהול צוות העובדים, או לקבל הצעות בדרך אחרת. חל"פ לא נהגה כך. היא המשיכה את ההתקשרות עם מנהל העבודה ושילמה לו (עד אוקטובר 1992) דמי ניהול בשיעור של 15% מעלות העבודה.

בשנת 1992 הגיעו דמי הניהול לכ-260,000 ש"ח (כולל מע"מ). מאוקטובר אותה שנה ירד שיעור דמי הניהול בעקבות משא ומתן ל-13%, ולפי חישוב משרד מבקר המדינה, דמי הניהול ל-1993 יגיעו לכ-340,000 ש"ח (כולל מע"מ). לחל"פ יש חוזה עם מנהל העבודה עד 31.12.93. לפי חישובי משרד מבקר המדינה תשלם חל"פ למנהל העבודה תמורת שירותיו, מתחילת הפרויקט עד סוף 1993, כ-770,000 ש"ח (כולל מע"מ במחירים שוטפים). משרד מבקר המדינה העיר לחל"פ, כי על פי תכנית הפיתוח של האתר (ראה להלן) תגיע עלות פיתוחו במשך חמש שנים לכ-15 מיליון ש"ח. הסכום שישולם למנהל העבודה, אם לא יחול שינוי בתנאי העסקתו, יהיה כ-2 מיליון ש"ח. בדצמבר 1993 הודיעה חל"פ, כי החליטה שמנהל העבודה יקבל שכר קבוע ולא שיעור זה או אחר מעלות הפרויקט. באותו מועד עדיין לא נקבע שכרו.

(ג) באוקטובר 1991 הזמינה חל"פ סקר מרשות העתיקות כדי לבחון את הכדאיות הכלכלית של השקעה נוספת באולמות האבירים. הדוח הוגש בינואר 1992. הומלץ בו על הרחבת הפעולות הארכיאולוגיות, כדי להפוך את האתר הצלבני למוקד משיכה בין-לאומי. בבדיקתם הסתמכו עורכי הסקר על אומדנים והשערות באשר לתמורה

שיפיק המשק מהשקעה באתר. הם הגיעו למסקנה שההשקעה כדאית למשק הלאומי, אולם לא בדקו מה התועלת שעשוי המשק להפיק מהשקעות חילופיות בעכו העתיקה. בסקר נקבע, שהשקעה בסכום של עד 10 מיליון ש"ח כדאית לטווח ארוך, אולם אומדן ההשקעה באתר, כפי שהוא חושב בסקר, יגיע לכ-15.7 מיליון ש"ח. עורכי הסקר לא הציעו חלופות להפעלת האתר לאחר שיושלם.

דירקטוריון חל"פ אימץ את התכנית שהציעה רשות העתיקות להרחבת ההשקעות באולמות האבירים, והסמך אותה לתכנן ולפקח על ביצועה. ניהול החפירה, העסקת הפועלים ורכישת החומרים והציוד נשארו בידי חל"פ, והיא אף קיבלה תמיכה מיוחדת ממשד העבודה והרווחה לשם העסקת הפועלים. במאי 1992 חתמו חל"פ, רשות העתיקות וחמ"ת על הסכם להסדרת ההתקשרות הכספית והמינהלית ביניהן. לפי ההסכם תקבל רשות העתיקות עמלה בשיעור של 10% מהיקף עלות העבודה באולמות האבירים, עמלה שחמ"ת נוהגת לשלם לרשות העתיקות גם באתרים ארכיאולוגיים אחרים. שיעור העמלה אינו מבוסס על תחשיבים כלשהם. משרד מבקר המדינה העלה, שמאז יוני אותה שנה, מועד תחילת העבודה באתר, שילמה חמ"ת לרשות העתיקות מקדמות בגין הוצאות התכנון והפיקוח. רק במאי 1993 נעשתה התחשבנות סופית באשר לעמלה שמגיעה לרשות העתיקות עבור שנת 1992.

2. **שיקום השוק העירוני:** בעיר העתיקה פועל שוק עירוני המשרת בעיקר את התושבים המקומיים וערכו התיירותי הוא משני. רוב הנכסים בשוק הם בבעלות עמידר. זה שנים רבות קיים צורך לשפץ את התשתית בשוק, בעיקר יש לטפל בהחלפת צנרת מים וביוב, בשיפור הניקוז, בהחלפת קווי חשמל, בריצוף תוואי השוק ובשיפוץ חזיתות וגגונים. בשנת 1992, לאחר שיועד לעבודה השיפוץ תקציב של כ-6 מיליון ש"ח, החלה חל"פ בשיתוף עיריית עכו בהליכים לשיקום השוק. במסמך שהעבירה חל"פ אל עיריית עכו ביולי אותה שנה ביקשה חל"פ מן העירייה לסייע לה בשיקום השוק, בין היתר על ידי חיוב הסוחרים במימון בניית גגונים ושיפוץ החזיתות, בהסתמך על חוק עזר עירוני לשימור חזיתות בתים. על פי תחזית עלויות שהכינה חל"פ תגיע עלות שיקום השוק העירוני ליותר מ-6 מיליון ש"ח. העבודה החלה בדצמבר אותה שנה.

בהעדר תכנית אב וסדרי עדיפויות לא היה מקום להשתמש בתקציבים לפיתוח תשתית תיירותית לשיפוץ השוק העירוני. עבודה כגון זו אינה פרויקט תיירותי, ומן הראוי היה שעיריית עכו תממן ותבצע אותה, כיוון שמדובר בפרויקט שהוא בעיקר לטובת התושבים, ואין בו כדי לקדם את התיירות אלא במידה זניחה.

לא היתה כל פנייה אל הסוחרים בשוק, וגם לא אל ממ"י ואל עמידר, שהם בעלי מרבית המבנים באזור, ומטבע הדברים הם גם לא חתמו על התחייבות להשתתף במימון שיפוץ החזיתות והקמת הגגונים. בעקבות הביקורת הודיעה העירייה כי תשקול פנייה אל ממ"י ואל עמידר כדי שישתתפו בהוצאות השיפוץ.

רכישת ציוד וחומרים

באוגוסט 1990, כשהחליטה חל"פ לעשות את עבודת ההצלה והפיתוח באולמות האבירים בעצמה ולא באמצעות קבלנים, לא היה לה נוהל רכישות הכולל הוראות בדבר רכישות המחייבות מכרז, בדבר סוג המכרז וכדומה. כאשר נעשתה רכישה על בסיס של הצעות מחיר, נהגה חל"פ בדרך כלל לבקש הצעות מחיר בטלפון, ולא בכל רכישה כזאת נשמרו האסמכתאות. יש שציוד הוזמן בטלפון, בלא שנשלח העתק של ההזמנה אל הספק.

באותה עת גם לא היה לחל"פ מחסן לחומרים וציוד, והיא העדיפה להזמין חומרים וציוד בכמויות קטנות מספקים מקומיים. לפי הסברי חל"פ, בהתחלת העבודה באתר נעשתה השוואת מחירים

אצל ספקים של חומרי בנייה וכלי עבודה בעכו, והציוד הוזמן מהספק הזול מכולם. גם כאשר התברר בתחילת 1991, שהיקף העבודה יגדל מאוד, לא עשתה חל"פ מכרזים וגם לא ביקשה הצעות מחיר נוספות לאספקה של חומרי בנייה, כלי עבודה ושירותים. להלן דוגמאות להליכי רכישה לקויים בחל"פ:

(א) בספטמבר 1990 נתקבלה מקבלן באמצעות מנהל העבודה הצעת מחיר לפינוי 1,000 מ"ק עפר מן החפירות במבצר בעלות של 3,000 ש"ח. הוגשו עוד שתי הצעות מחיר לעבודה האמורה, והצעה זו היתה ההצעה הזולה מכולן. באותו מועד היה היקף החפירה המתוכנן 6,000 מ"ק. בינואר 1991, כאשר אישר הדירקטוריון הגדלת החפירות, לא ביקשה חל"פ הצעות מחיר חדשות בהתחשב בהיקף העבודה המוגדל והמשיכה להעסיק אותו קבלן. הקבלן פינה 40,000 מ"ק עפר וכן עשה עבודות נוספות, ושילמו לו 370,000 ש"ח.

(ב) באוגוסט 1990 פנה מנהל העבודה אל יצרן וביקש ממנו הצעת מחיר לייצור מסועי סרט לפינוי עפר מהחפירה. לאחר קבלת ההצעה הזמינה חל"פ שלושה מסועים במחיר של 40,000 ש"ח (לא כולל מע"מ) לפי מחיר ההצעה, בלי לבדוק הצעות נוספות. לדברי חל"פ, ההזמנה היתה מיוחדת, ולא היה אפשר לעשות מכרז. בתיקי חל"פ לא נמצאו אסמכתאות המעידות על ניסיונות לאתר יצרנים אחרים כדי לבקש גם מהם הצעות מחיר. במאוס 1991 הזמינה חל"פ עוד חלקים למסוע במחיר שהציע היצרן - 16,000 ש"ח לא כולל מע"מ.

(ג) ספק של חומרי בנייה וכלי עבודה נבחר, לפי הסברי חל"פ, כיוון שחנותו סמוכה לאתר העבודה, וכיוון שהבטיח הנחה של 10% על כל קנייה. בתיקי חל"פ לא נמצאו אסמכתאות המעידות על כך. בשנת 1992 נרכשו מהספק האמור מאות פריטים בסך של כ-200,000 ש"ח, בלא שחל"פ בדקה אם קיבלה את ההנחה שהבטיח לה.

פסטיבל עכו לתיאטרון ישראלי אחר

זה 14 שנה מתקיים בעכו בחג הסוכות "פסטיבל לתיאטרון אחר"; העמותה הישראלית לתרבות ואמנות מרכזת את הפקת הפסטיבל, במימון של כמה גופים ציבוריים ובהם עיריית עכו ונותני חסות פרטיים. נוסף על ערכו האמנותי של הפסטיבל הוא גם משמש מכשיר להעלאת המודעות לעכו כעיר תיירות - מדובר בעיקר בתיירות פנים - ומסיבה זו משתתפת גם חל"פ בסיוע להפקתו.

בשנת 1992 הגיעו ההוצאות הישירות של חל"פ על פסטיבל סוכות לכ-760,000 ש"ח, ובשנת 1993 לכ-800,000 ש"ח. סכומים אלה אינם כוללים הוצאות תקורה והפסד הכנסות מאולמות האבירים, שמסלול הסיור בהם נסגר בתקופת הפסטיבל. חל"פ מעמידה נכסים ומתקנים לרשות הנהלת הפסטיבל בלא תמורה (למעט הבורג' ושני מזנונים שהושכרו). בזמן הפסטיבל מגיעים לעכו אלפי אנשים הבאים לצפות בהצגות ולטייל בעיר. עיריית עכו מאשרת הקמת עשרות דוכנים לממכר מזון ומשקאות, מזכרות וכו', ונותנת זיכיונות לחינוכי רכב. לחל"פ אין כל חלק בהכנסות אלה על אף הוצאותיה הגדולות. מן הראוי שחל"פ תשקול, אם אין מקום להתנות את המשך השתתפותה בהוצאות הפסטיבל בקבלת חלק יחסי מהרווחים המופקים ממנו, בעיקר אלה המופקים בידי גורמים פרטיים הפועלים למטרות רווח.

קשרי גומלין עם עיריית עכו

לחל"פ ולעיריית עכו קשרי גומלין בתחומים רבים: כאמור, העירייה מחזיקה ב-9% ממניות היסוד של חל"פ וממנה לה דירקטור מטעמה. העירייה מופקדת על השירותים העירוניים בשטח העיר העתיקה, על תחזוקת נכסים ציבוריים שחל"פ פיתחה ועל אכיפת חוק התכנון והבנייה. חל"פ והעירייה גם מנהלות יחד את אולמות האבירים ואת המסלול הצלבני, והעירייה חוכרת

נכסים מחל"פ. שיתוף פעולה בין חל"פ לעירייה הוא אחד התנאים החיוניים להגשמת הפוטנציאל התיירותי הטמון בעכו העתיקה. משרד מבקר המדינה העלה כמה ליקויים בקשרים שבין שני הגופים. להלן הפרטים:

1. בעשור האחרון פיתחה חל"פ שטחים ציבוריים ובהם גנים, טיילות ושירותים ציבוריים. חל"פ אמורה לבצע את עבודות הפיתוח בשטחים אלה, והעירייה אמורה לתחזק אותם. בפועל לא תחזקה העירייה כראוי את מקצת הנכסים ומשום כך ירדו השקעות חל"פ בנכסים אלה לטמיון. כדי לעצור את הידרדרות הנכסים, נאלצה חל"פ לתחזק אותם בעצמה. משנוכח הצוות הבין-משרדי שהאתרים אינם מתוחזקים כראוי, הוא הקציב בתכנית העבודה לשנת 1993 סך של 450,000 ש"ח להעסקת עשרה פועלי תחזוקה אשר יבצעו את העבודות שבאחריות העירייה. כיוון שאין ביטחון כי הממשלה תמשיך לממן את נטל התחזוקה שילך ויגדל, יש צורך בפתרון קבוע לתחזוקת הנכסים בעיר העתיקה, כדי לשמור על ההשקעות בה.
2. מאז 1971 מנהלות העירייה וחל"פ את אולמות האבירים שבמבצר עכו. לפי הסכם מאותה שנה קיבלה חל"פ 30% מדמי הכניסה והעירייה 70% מהם. דמי הכניסה שולמו במזומן או בשוברים שהמציאו סוכני נסיעות כדמי כניסה של קבוצות תיירים מאורגנות. משנת 1989 הפסיקה העירייה להעביר לחל"פ את חלקה בהכנסות שנתקבלו מקבוצות מאורגנות. בסוף אוקטובר 1991 הגיע החוב לזכות חל"פ ל-110,000 ש"ח.
- בנובמבר אותה שנה נחתם הסכם חדש. בהסכם זה הוגדל חלקה של חל"פ בדמי הכניסה ל-40%. כמו כן נעשו כל התשלומים של סוכני נסיעות לפקודת חל"פ. מאז ההסכם החדש התהפך המצב: חל"פ היא שאינה מעבירה לעירייה את חלקה בדמי הכניסה מסוכני הנסיעות, אלא מזכה את חשבון העירייה בהנהלת החשבונות שלה. לפי נתוני חל"פ היא גבתה במהלך 1992 את מלוא חוב העירייה משנים קודמות, אך גם לאחר שהחוב כוסה היא המשיכה שלא להעביר לעירייה את חלקה בהכנסות. בסוף פברואר 1993 הגיעה היתרה לזכות העירייה ל-81,000 ש"ח, סכום הכולל גם כספים שמקורם אינו באולמות האבירים.
- חל"פ ועיריית עכו השתמשו בהכנסות מאולמות האבירים כקרון השוואה לצורך קיזוז סכומי כסף שהן חייבות זו לזו. חל"פ לא גבתה סכומים שהגיעו לה מן העירייה, ובמקום זה - חייבה את חשבון העירייה שבהנהלת החשבונות שלה וגבתה את הכסף מדמי הכניסה למסלול הצלבני. באוגוסט 1993 פנתה עיריית עכו אל חל"פ וביקשה ממנה לשלם במקומה 700,000 ש"ח למארגני פסטיבל עכו, ולקזז סכום זה מחלקה של העירייה בהכנסות מאולמות האבירים. הסכום של 700,000 ש"ח מורכב מ-500,000 ש"ח השתתפות במימון הפסטיבל הארבעה עשר, שהתקיים בסוכות אותה שנה, ומ-200,000 ש"ח המיועדים לכיסוי חובות קודמים למארגנים. הדירקטוריון אישר את ההסדר האמור. למעשה בהסדר זה ניתנה לעירייה הלוואה שאינה נושאת ריבית והפרשי הצמדה. הכספים הועברו למארגני הפסטיבל בשני תשלומים: 500,000 ש"ח בספטמבר ו-200,000 ש"ח באוקטובר אותה שנה.
3. בפקודת העיריות נקבע פטור מארנונה למחזיק של בניין ריק שאין משתמשים בו במשך פרק זמן רצוף שאינו ארוך משישה חודשים, המתחיל ביום שחדלו להשתמש בבניין¹. בשנת 1984 נתנה העירייה לחל"פ פטור מתשלום ארנונה על נכסיה הפנויים. לחל"פ היו בתחילת 1993

¹ הפטור שבפקודה בוטל בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, ס"ח התשנ"ג 10. במקומו נקבע פטור שתנאי תחולתו דומים, בתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993, כפי שתוקנו בתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) (תיקון), התשנ"ד-1993, ק"ת התשנ"ד 5563.

כ-40 נכסים לא מאוכלסים, מקצתם עמדו פנויים במשך שנים רבות. העירייה אף נותנת לחל"פ מדי שנה בשנה פטור מתשלום ארנונה על משרדיה. מן האמור לעיל עולה, שלא היה בסיס חוקי למתן הפטור כל עוד שלא אוכלסו הנכסים.

4. במאי 1990 הקציב משרד הפנים סך של 300,000 ש"ח לעיריית עכו למימון עבודת הצלה באולמות האבירים. הכסף הועבר לעיריית עכו כדי שתעבירו לחל"פ שביצעה את העבודה. העירייה לא העבירה את הכספים לחל"פ אף שזו פנתה אליה בעניין זה פעמים מספר, והוראות תשלום בלתי חוזרות של העירייה לבנקים לא כובדו מפני שלא היה להן כיסוי. במאי 1991 הפסיקה חל"פ את העבודה באולמות האבירים, כיוון שהעירייה לא העבירה את הכסף. רק באוגוסט אותה שנה העבירה העירייה את הכסף בשלושה תשלומים חודשיים לא צמודים.



לחל"פ ולעירייה יש אינטרס משותף - קידום ופיתוח העיר העתיקה; אולם מן האמור לעיל עולה, כי הקשרים המינהליים והכספיים ביניהן, לא הוגדרו כראוי. חל"פ מבצעת עבודות שאינן בתחום אחריותה הישיר ואף מקבלת עליה תחומים שמטבעם הם מתפקידיה של העירייה (עבודות תחזוקה, גינון ומאור). ההתחשבות בין העירייה לבין חל"פ אינה מוסדרת כראוי. כל אחת מהן מחזיקה בכספים השייכים לרעותה, ונעשים ביניהן ויתורים הדדיים בלי לחשב את ערכם הכספי. לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה ראוי שהעירייה וחל"פ ישתמשו בהכנסות מאולמות האבירים כקרן השוואה להתחשבות ביניהן. עליהן לשלם את חובותיהן זו לזו במועד, אגב עריכת הרישומים המתאימים, כמקובל בתשלום חובות לספקים אחרים; אם יש יתרות כספים המוחזקות אצל האחת והשנייה לאחרת, יש לשלם עליהן הפרשי הצמדה וריבית.

כוח אדם

ניהול כוח אדם הוא תחום המחייב קביעת כללים ואמות מידה בנושאים רבים, ובהם: גיוס וקליטת עובדים, שיבוץ על פי המבנה הארגוני, קביעת שכרם, מסלולי קידום וסדרים להפסקת העסקה של עובדים. הביקורת העלתה כמה ליקויים בטיפול בענייני כוח אדם בחל"פ. להלן פרטים:

תקני כוח אדם

1. כאמור, עד תחילת 1992 הועסקו בחל"פ עובדים מינהליים קבועים ב-7 משרות. עם הרחבת פעולותיה נוספו בחל"פ 12 משרות חדשות, אולם לא נקבע מבנה ארגוני חדש לחל"פ, לא היתה הגדרת תפקידים חדשה, והצורך במשרות החדשות לא נומק. בעקבות הביקורת הודיעה חל"פ, כי דירקטוריון חל"פ הטיל על אחד הדירקטורים להכין הגדרה חדשה של המבנה הארגוני ותקן כוח האדם הנגזר מכך.

2. משרד מבקר המדינה בדק את תיקיהם של 5 עובדים ותיקים וכן תיקים של 14 עובדים שנתקבלו לעבודה בנובמבר 1991 עד מאי 1993. רק שתיים מן המשרות פורסמו בעיתונות כדי לאיישן. בתיקי החל"פ אין כל מידע על דרך גיוסם של העובדים האחרים לחל"פ. אחת מן המשרות אוישה בסוף 1992, ברעייתו של עובד בכיר בעירייה. לאחר שהחלה בעבודה היא החליפה תפקיד, ובתיקי חל"פ אין הגדרה של תפקידה החדש ואין גם הנמקה לצורך בו. עובד אחר שגויס הינו בעלה של עובדת בעירייה, ואין בחל"פ מידע על דרך קבלתו לעבודה. עם העובדים החדשים ועם שני עובדים ותיקים לא נחתמו הסכמי התקשרות.

העסקת מנהל פרויקט

1. כאמור, כתנאי לקבלת מימון מתקציב הצוות הבין-משרדי דרש אגף התקציבים באוצר בשנת 1990, שחל"פ תמנה מנהל פרויקט שיטפל בביצוע התכניות שהכין הצוות. במהלך 1991 ראינה חל"פ שמונה מועמדים לתפקיד. בפברואר 1992 הודיע מנכ"ל חמ"ת למנכ"ל משרד התיירות, שחמ"ת החליטה, בהסכמת שר התיירות, לשכור את שירותיו של עובד א' כמתאם פעולות הפיתוח בעכו ("מנהל הפרויקט"). חל"פ הסכימה להעסיקו בתנאי שיעמוד בתקופת ניסיון. בתחילת מארס אותה שנה חתם עובד א' על חוזה העסקה עם חמ"ת לתקופה של 12 חודשים, והוא התחיל בעבודה; חל"פ לא היתה צד לחוזה. לפי החוזה כל צד יכול להפסיק את ההתקשרות בהודעה של שלושה חודשים מראש. חמ"ת אף רכשה מכונת וועמדה אותה לרשותו של עובד א'. הוא עבד בחודשים מארס - מאי 1992 ואז הפסיק עבודתו בחל"פ.

בישיבת הדירקטוריון בסוף מאי אותה שנה הביע המנכ"ל בפועל אי-שביעות רצון מעבודתו של עובד א' וביקש לסיים את ההתקשרות עמו ולהעסיק במקומו בתפקיד מנהל הפרויקט מועמד אחר (עובד ב'), שחל"פ ראינה בעבר ומצאה אותו מתאים לתפקיד. ביוני אותה שנה התחיל עובד ב' לעבוד בחל"פ ובמועד סיום הביקורת הוא שימש מנהל הפרויקט.

2. על אף החלטת חל"פ למנות מנהל פרויקט חדש ביוני 1992 לא הודיעה חמ"ת לעובד א' על ביטול החוזה עמו. היא המשיכה לשלם לו את מלוא משכורתו ולהעמיד לרשותו את הרכב שרכשה עד סוף מארס 1993, וחייבה בהוצאות העסקתו את חל"פ; אף שבמרבית התקופה לא עבד עובד א' בעבור חל"פ, אלא במטלות שונות שהוטלו עליו בידי חמ"ת. לפי חישובי משרד מבקר המדינה הוציאה חמ"ת להעסקת עובד א' בתקופה יוני 1992 עד מארס 1993 סכום של יותר מ-180,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר לחמ"ת, כי מן הראוי שחמ"ת לא תחליט על דעת עצמה על שימוש בכספים שנועדו לחל"פ, ובוודאי שאין זה מסמכותה להשתמש בכספים אלה למטרות אחרות. על חמ"ת להחזיר לתקציב חל"פ את כל הסכומים שהוצאו על העסקת עובד א' אחרי סיום פעולותיו בעכו, וכן את ההוצאות היחסיות על רכישת הרכב. בעקבות הביקורת זיכתה חמ"ת את חל"פ בסכום של 121,000 ש"ח.

העסקת עובדים בכירים

לאחר פרישת מנכ"ל חל"פ ב-1982 מינה הדירקטוריון את אחד מעובדי חל"פ לתפקיד הבכיר ביותר - מנהל הפרויקט. בפברואר 1991 הוא מונה למנכ"ל בפועל, וביוני 1992 החל לעבוד מנהל הפרויקט הנוכחי - עובד ב'. בינואר 1993 ביקש המנכ"ל בפועל לשנות את תוארו ל"מנכ"ל" ולשלם את שכרו בהתאם לכך למפרע מפברואר 1991. ועדת המינהל דנה בבקשתו וכן בבקשת עובד ב' להעלות את שכרו ל-80% משכר מנכ"ל, ואישרה להעלות את שכרו של המנכ"ל בפועל לשכר של מנכ"ל בחברה ממשלתית בדרגה 3 (חל"פ מדורגת בדרגה 2 של סולם החברות הממשלתיות), וקבעה את שכרו של עובד ב' ל-80% משכר המנכ"ל. מפברואר 1993 משולם שכרם של שני העובדים בהתאם לכך. בוועדת המינהל מכהנים יו"ר הדירקטוריון, מבקר עיריית עכו ושני העובדים האמורים; גם כאשר הוועדה דנה בעניינם, השתתפו עובדים אלה בדיון ולא פרשו ממנו כנדרש. חל"פ החלה לשלם לשניים מאותו חודש את השכר המוגדל, בלי שקיבלה לכך את אישור רשות החברות הממשלתיות, כנדרש בחוק. יתרה מזו, כאשר נודע הדבר לרשות החברות באוגוסט אותה שנה, היא הודיעה לחל"פ שהיא אינה רשאית להחזיר את המנכ"ל בפועל על חוזה אישי ולשלם לו שכר של מנכ"ל. בדצמבר 1993 קבעה רשות החברות, בכפוף לאישור הדירקטוריון, את תנאי פרישתו של המנכ"ל בפועל, ובין היתר העלתה ב-20%

את שכרו הקודם מינואר אותה שנה והורתה שיחזיר את הפרשי הכספים שקיבל לפי שכר מנכ"ל של חברה בדרגה 3.

כספים

נוסף על התקציבים המועברים לחל"פ ממקורות ממשלתיים למטרות פיתוח, יש לחל"פ גם הכנסות עצמיות, בעיקר מניהול הנכסים שנמסרו לידיה ומתפעול אתרים. מן הדוחות הכספיים של חל"פ עולה, כי שנת 1989 הסתיימה ביתרת רווח של 55,000 ש"ח; השנים 1990 ו-1991 הסתיימו ביתרות הפסד של 97,000 ו-65,000 ש"ח, בהתאמה; שנת 1992 הסתיימה ביתרת רווח של 25,000 ש"ח. ההפסדים נוצרו בעיקר עקב ירידה בהכנסות ממכירת כרטיסי כניסה לאולמות האבירים בזמן מלחמת המפרץ.

גבייה

הדיירים בשכירות מוגנת מעבירים את דמי השכירות לחל"פ, בדרך כלל, אחת לשלושה חודשים, ואילו הדיירים בשכירות חופשית משלמים דמי שכירות מדי חודש. מחלקת הנכסים שולחת לדייר הודעה לתשלום דמי השכירות, וכיוון שחל"פ לא הנהיגה הסדר לתשלום באמצעות הוראת קבע או באמצעות תשלום ישיר לחשבון הבנק של חל"פ, חייבים הדיירים להתייצב במשרדי חל"פ כדי לשלם את שכר הדירה. באמצע מארס 1993 היו 77 מבין 180 דיירים חייבים לחל"פ סכום כולל של כ-427,000 ש"ח. בין החייבים היו 11 דיירים שחובו של כל אחד מהם היה גדול מ-5,000 ש"ח.

לחל"פ אין נוהל לאכיפת הגבייה של חובות. מחלקת הנכסים נוהגת לשלוח דרישה נוספת לתשלום דמי השכירות כ-45 יום אחרי חודש הפיגור. אם לא שולם החוב, נשלחות מפעם לפעם הודעות נוספות, כולל דרישות לתשלום החתומות על ידי היועץ המשפטי של חל"פ. יש שהעניין נפתר באמצעות שיחות טלפון ומגעים אישיים עם חייבים, אולם בתיקי הדיירים לא נמצא רישום של פעולות אלה. אם לא שולם חוב שסכומו גדול במיוחד, הובא העניין לידיעת הדירקטוריון, ובאישורו הועבר הטיפול לעורך דין להגשת תביעה משפטית. ביוני 1993 היו בטיפול משפטי תביעות נגד שישה דיירים שחובותיהם לחל"פ הסתכמו ב-270,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה ריכז מתוך דוחות חל"פ לשנים 1990 - 1992 נתונים על הגבייה של דמי השכירות באותן שנים. להלן הנתונים (באלפי ש"ח בערכים שוטפים):

1990	1991	1992	
270	310	460	דמי שכירות שנגבו
142	92	145	חובות דיירים
66	77	76	שיעור הגבייה (באחוזים)
4	2.5	3	עומק הפיגור בגבייה (בחודשים)
215	270	270	חובות שבגינם מתנהלים משפטים*

* חובות אלה לא נכללו במצבת החובות לגבייה ובחישוב עומק הפיגור.

מן הנתונים דלעיל עולה, שחל"פ לא הצליחה לגבות חלק ניכר מדמי השכירות. מבדיקת 70 תיקי דיירים עולה, שרבים מהדיירים שתקיהם נבדקו לא שילמו את שכר

הדירה במועד. יש שחל"פ המתינה זמן רב עד שגבתה מהדיירים את החובות או נקטה נגדם צעדים משפטיים. את הדיירים הלא מוגנים שפיגרו בתשלומי שכר הדירה אין חל"פ מחייבת בריבית אלא בהצמדה למדד או לדולר בלבד. מן הראוי שחל"פ תעשה ביתר מרץ לגביית החובות בין היתר על ידי הוספת סעיף בחוזה עם הדיירים המתיר לה להטיל ריבית פיגורים בשיעור ריאלי, ותחייב את המפגרים בהוצאות הגבייה.

גילוי נאות בדוחות הכספיים

1. חל"פ מנהלת את חשבונותיה לפי שיטת רישום על בסיס מצטבר ולא על בסיס מזומנים. למרות זאת ההכנסות מדמי שכירות נרשמות במועד קבלתן ולא כאשר נוצר חיוב התשלום. כאמור לעיל, מתקשה חל"פ לגבות בזמן את מלוא דמי השכירות מן הדיירים. יש שהיא אף נאלצה למחוק חובות. בדוחות הכספיים אין נרשמים חובות הדיירים ומחיקת החובות, ואין בהם הפרשה לחובות מסופקים.

חל"פ הסבירה שרישום ההכנסות מדמי שכירות על בסיס מזומנים במקום על בסיס מצטבר, נעשה בשל אי-הוודאות באשר לגביית הכספים. לדעת משרד מבקר המדינה, דווקא נוכח הקשיים שחל"פ נתקלת בהם בגביית דמי השכירות, יש צורך לגלות בדוחות הכספיים את מלוא המידע על כך. בהעדר נתונים אלו בדוחות הכספיים נוצר הרושם המוטעה שחל"פ גובה בכל שנה את מלוא דמי השכירות.

2. במועד סיום הביקורת היתה חל"פ מעורבת ב-19 תביעות משפטיות ובבוררות אחת, במקצתן כתובעת ובמקצתן כנתבעת. ערך התביעות נגד חל"פ מגיע למיליוני ש"ח, אך בביאורים לדוחות הכספיים אין כל מידע על התביעות האלה. לדעת משרד מבקר המדינה, על חל"פ לפרט בביאורים לדוחות הכספיים את התביעות המשפטיות שהוגשו נגדה, כולל סכומיהן, ומה דעתה על סיכוייה לזכות בתביעות או להתגונן מפניהן (לפי העניין). אם יש חשש שחל"פ תיאלץ לשלם לתובע, יש להפריש לצורך זה עתודה.

ביטוח וערבויות

1. בכל החוזים להשכרת נכסים נכלל תנאי שמחייב את הדייר לבטח את הנכס ולכלול את חל"פ בפוליסה כמוטבת. הביקורת העלתה, שחל"פ לא אכפה סעיף זה שבחוזים. בשנת 1993 היא ביטחה את הנכסים על חשבונה, תמורת פרמיה בסכום של 100,000 ש"ח, ולא חייבה את הדיירים בתשלום. במקרה אחד נאלצה חל"פ לתקן נזק שנגרם מסערה ימית בשנת 1992, וכשבאה לתבוע החזר בסכום של 40,000 ש"ח מחברת הביטוח של השוכר, התברר שהיא לא נכללה בפוליסה כמוטבת, ואף לא נכלל בה סעיף פיצוי על נזקי גלי ים. מן הראוי לשקול אם אין מקום להגיש תביעה נגד השוכר על הפרת התחייבותו, שכתוצאה ממנה נגרם לחל"פ נזק.

2. לפי תנאי החוזה, דיירים בנכסים בשכירות חופשית חייבים להמציא ערבות בנקאית לטובת חל"פ, כתנאי לשכירת הנכס. הערבות משמשת להבטחת תשלום דמי השכירות במועד ופינוי הנכס בסיום החוזה. הביקורת העלתה, שחל"פ לא הקפידה על קבלת ערבות כל אימת שחודשו חוזים, ומקצת השוכרים לא המציאו אותה.

מזומנים

עודפי מזומנים מושקעים בפקדונות קצרי מועד (פח"ק) שנושאים ריבית נמוכה יחסית. כיוון שבתוך שנתיים גדל מחזור הכספים השנתי מפחות מ-2 מיליון ש"ח לכ-15 מיליון ש"ח, גדל

באופן ניכר סכום הכסף שאפשר היה להשקיע. רוב ההכנסות מקורן במקדמות שחמ"ת העבירה על חשבון שלושה סוגי תקציב (תקציב רגיל, תקציב מיוחד לאולמות האבירים ותקציב מהצוות הבין-משרדי). לחל"פ אין מערכת לניהול תזרים מזומנים צפוי, כדי לאפשר השקעת עודפים פנויים בדרך יעילה. בעקבות הביקורת הודיעה חל"פ באוקטובר 1993, כי היא מתכננת להכין מערכת לניהול תזרים מזומנים.

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי הפקדת הכספים מדמי הכניסה באולמות האבירים. הבדיקה העלתה, שהכנסות שנתקבלו בימים חמישי, שישי ושבת הופקדו בבנק רק ביום ראשון שאחריהם. רוב הכסף המזומן נשמר אצל הקופאים במקום שאינו בטוח, והעובדים נחשפו לסכנה של מעשי גניבה או שוד. נוהג זה נוגד סדרי מינהל תקין שלפיהם יש להפקיד כספים ביום קבלתם, ואם הבנקים סגורים - לשמורם בכספת. בעקבות הביקורת הודיעה חל"פ שהיא רכשה כספת לשמירת הכספים עד להפקדתם; כספים שהתקבלו ביום חמישי מופקדים בבנקים ביום שישי.

תשלומי מע"מ

כאשר גוף מוגדר "מלכ"ר", הוא אינו יכול לנכות מע"מ ששולם על תשומות, אף שהוא עצמו משלם מע"מ על רכישותיו. עד 1986 היה לחל"פ סיווג מפוצל: במקצת פעולותיה היא הוגדרה "עוסק" ובמקצתן היא הוגדרה "מלכ"ר". מאז שינו שלטונות מע"מ את עמדתם וקבעו, שחל"פ היא מלכ"ר מפני שעיקר השקעותיה בעבודות תשתית, והיא מעין זרוע ביצועית של המדינה, ומשום כך אין היא זכאית לדרוש החזרי מע"מ על תשומות. בעקבות זאת, לא רק שהופסקו החזרי המע"מ השוטפים לחל"פ, אלא ששלטונות מע"מ אף דרשו ממנה להחזיר את הסכומים שקיבלה בשנים 1982 - 1986, בתוספת ריבית והפרשי הצמדה. באוקטובר 1992 עמדה תביעת החוב של שלטונות מע"מ על כ-3.2 מיליון ש"ח. סכום זה אינו רשום בדוחות הכספיים ובביאורים להם, ואין עתודה לתשלום החוב, אם תתקבל עמדת שלטונות מע"מ. לעומת זאת כללה חל"פ ברשימת החייבים במאזנה לשנת 1992 סכום של כ-450,000 ש"ח שהיא תובעת משלטונות מע"מ כהחזרי מע"מ על תשומות בפרויקטים שבוצעו לאחר 1986, ושעד אותה שנה ראו בהם שלטונות מע"מ פרויקטים כלכליים.

מינואר 1988 התקיימו דיונים רבים עם נציגי שלטונות מע"מ, חמ"ת ומשרד האוצר, כדי להגיע לידי הסכם בדבר סיווג הפרויקטים הכלכליים והחזר כספים משנים עברו. באוקטובר 1992 החליטו שלטונות מע"מ לסווג את חל"פ כמלכ"ר. חל"פ התנגדה להחלטה בטענה שיש בה הפרה של ההסכמים הקודמים, ושאם היא תסווג כמלכ"ר ייגרמו לה הוצאות נוספות. בתשובתו למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1993 הודיע מנהל המכס ומע"מ, שסיווגה של חל"פ כעוסק נעשה בטעות, ושבעבר קיבלה החזרי מס שלא הגיעו לה. גם אם תשובת מנהל המכס ומע"מ מוצדקת, הרי לכאורה יש ספק אם יש לחייב את חל"פ להשיב את מס התשומות שהוחזר לה בעבר על פי החלטת שלטונות מע"מ.

למחלוקת זו יש משמעות החורגת מההתחשבנות שבין חל"פ לשלטונות מע"מ. האוצר אישר תכנית רב-שנתית של יותר מ-150 מיליון ש"ח לפיתוח תשתית ואתרי תיירות וליצירת מקומות עבודה למובטלים. סכום זה כולל גם את תשלומי המע"מ, שלא יוחזרו לחברות הממשלתיות המבצעות את עבודות הפיתוח. לכן דרוש גיבוש מדיניות בדבר השלכות החיוב במע"מ על גודל ההקצאה התקציבית לפרויקטים אלה.

מחשוב

לחל"פ יש כמה מערכות מחשב, הפועלות כל אחת בנפרד: (א) מערכת הנכסים הכוללת רשימה של נכסי חל"פ, ובאמצעותה נשלחות חשבוניות שכר דירה וחשבוניות אחרות, וכן קבלות על תשלומים שנתקבלו; (ב) מערכת להנהלת חשבוניות ומערכת להכנת משכורות במחשב של הנהלת החשבונות; (ג) מחשב לעיבוד תמלילים; (ד) מחשב במחלקת ההנדסה המשמש לבדיקת הצעות מחירים.

מערכת מחשוב הנכסים בחל"פ, וכן יתר מערכות המחשוב שלה מיושנות ואינן מספקות את הצרכים. סדרי הבקרה והגיבוי של המערכות הממוחשבות לקויים. יש בכך כדי לגרום לשיבושים בניהול הכספי התקין, אם מחמת טעויות במעבר בין מערכת למערכת ואם מחמת כניסת וירוס למערכת. כיוון שהגישה למערכות מחשוב מסוימות בחל"פ אפשרית גם בלא סיסמה, תיתכן גם פגיעה מכוונת בהן. משרד מבקר המדינה, העיר לחל"פ שיש מקום שהיא תקבע גם נוהל, הנוגע (בין היתר) לתדירות גיבוי הנתונים, למקום שמירתם של תקליטוני הגיבוי ולהגבלות על הכניסה למערכות השונות. לאחר סיום הביקורת פנתה חל"פ למומחה מחשוב, כדי שיבדוק את מערך המחשוב וימליץ על השינויים הדרושים לשיפורו.



החברה לפיתוח עכו העתיקה אחראית לפיתוח התשתית התיירותית בעכו העתיקה. חל"פ מנהלת כ-220 נכסים ואתרי תיירות מטעם מינהל מקרקעי ישראל. את חלקם היא משכירה בשכירות מוגנת, אחרים בשכירות חופשית ויתרת הנכסים לא מושכרים. חל"פ לא עשתה די להגדלת הכנסותיה העצמיות, ומשום כך לא יכלה להרחיב את עבודות הפיתוח שהיא מבצעת בעיר. כאשר ניכרה מגמה להגדיל את תקציב חל"פ, דבר שאכן בוצע לאחר מכן, היא לא היתה ערוכה לכך מבחינת מינהלית.

חל"פ לא הכינה תכנית אב לפיתוח אתרים ולא קבעה את ייעודו של כל אתר ואת סדרי העדיפויות לפיתוחם. החלטתה של חל"פ להשקיע כ-15 מיליון ש"ח - סכום ניכר מתקציבה - באולמות האבירים התבססה על סקר שלא הראה חד-משמעית שזוהי ההשקעה הכדאית ביותר. בסקר גם לא הוצע כיצד לשלב את האולמות במסלול הכולל של העיר.

ברשות חל"פ הרבה נכסים שאינם מנוצלים, היכולים לשמש מוקדי משיכה לתיירים. אמנם לכאורה יש הסבר מדוע מקצתם אינם בשימוש, אך התמונה הכללית המצטיירת היא שבמהלך השנים לא פעלה חל"פ די לפיתוחם ולשיווקם של רוב הנכסים הפנויים. פעולות השיווק התנהלו באיטיות, וחל"פ חיכתה שיזמים יגיעו אליה, במקום ליזום פעולות כדי למשוך יזמים בארץ ובחו"ל להשקיע בעכו. גם במהלך משא ומתן עם יזמים לא נהגה חל"פ גמישות מספיקה, ולא בדקה מחדש את עמדותיה באשר לייעודם של נכסים שלא הצליחה להשכיר במשך זמן רב. חל"פ גם לא קיימה דיון מעמיק בשאלה כיצד להמריץ יזמים לשכור את נכסיה.

לעכו העתיקה פוטנציאל להוות אחד מאתרי התיירות המושכים ביותר בארץ. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שחל"פ תבדוק לעומק את הסיבות לאי-ניצולם של נכסים רבים, בדיקה שתבסס גם על תכנית האב האמורה להסתיים במאי 1994. כמו כן מן הראוי שתקבע מדיניות כוללת לפיתוח נכסים, השכרתם או שימוש אחר בהם, כדי להגדיל את כוח המשיכה של העיר כאתר תיירות.

חברת בית הספר לתיירות בישראל בע"מ

ריכוז ממצאים

בית הספר לתיירות בישראל בע"מ הוא חברה ממשלתית המכשירה עובדים בתחום התיירות: פקידים בסוכנויות נסיעות, מורי דרך ומלווי קבוצות לחו"ל.

בית הספר קבע אמות מידה לקבלת תלמידים לקורסים השונים, ואחת המרכזיות שבהן היא שהמועמד יהיה בעל תעודת בגרות. הביקורת העלתה שבית הספר קיבל גם תלמידים שלא עמדו באמות המידה שנקבעו, עד כדי חשש שקבלתם נבעה מן הרצון למלא את הכיתות במספר התלמידים המזערי שנקבע.

בית הספר מעסיק מרצים מן החוץ לפי שעות הוראה, ומשלם להם לפי תעריף שנקבעו בו שתי רמות. ההתקשרות עמם לא הוסדרה בחוזים או בכל מסמך אחר.

תעריפי שכר המרצים עלו משנת התשנ"א עד לשנת התשנ"ד ב-100% (מרצים רגילים) וב-83% (מרצים בעלי תואר דוקטור), בלי שניתן הסבר לדרך עדכון השכר. יצוין, שבאותן שנים עלה מדד המחירים לצרכן ב-44%, ותעריפי השכר שנציבות שירות המדינה משלמת למרצים עלו ב-53% בלבד.

שכר הלימוד בקורסים השונים לא עודכן לפי עליית מדד המחירים לצרכן או לפי אומדנים של עלות כל קורס. מהצעת התקציב לשנת 1993 עולה, שקורס מורי דרך וקורס מלווי קבוצות מתוכננים להסתיים בגירעון, ואילו קורס סוכני נסיעות - ברווח. יוצא, שנוצר סבסוד צולב בין קורס סוכני הנסיעות לבין קורס מלווי הקבוצות שאינו תורם להגדלת יצוא שירותי תיירות אלא להיפך. סבסוד קורס אחד על חשבון משנהו לא נדון במוסדות המנהלים של בית הספר. מספר הקורסים בכל תחום לא נקבע בהתאם לתחזית של צורכי המשק.

לקורסים במגמות הקבועות המכשירות את תלמידי בית הספר יש חלופות במסגרות אחרות, ציבוריות ופרטיות. באוקטובר 1992 המליצה ועדה ציבורית, שמינה שר התיירות, לצרף את בית הספר למוסד אוניברסיטאי או לרשת חינוכית. עד מועד סיום הביקורת לא נעשה דבר למימוש המלצות הוועדה.



1. בשנת 1991 היו ההכנסות מתיירים שביקרו בארץ כ-1.3 מיליארד דולר, ובשנת 1992 הן הגיעו לכ-1.9 מיליארד דולר. בשל ההיקף הגדול של ענף התיירות והערך המוסף הגבוה ביצוא שירותי תיירות, יש חשיבות בהכשרת כוח אדם מיומן בתחום זה, שבו מועסקים אלפי עובדים. המחלקה להכשרת כוח אדם בתיירות שבמשרד התיירות (להלן - המחלקה) היא המופקדת על הכשרת כוח אדם לענף. ההכשרה נעשית, בין היתר, בידי חברת בית הספר לתיירות בישראל בע"מ (להלן - בית הספר), המכשירה עובדים במקצועות התיירות: מורי דרך, סוכני נסיעות ובשנים האחרונות - גם מלווי קבוצות. המחלקה מפקחת על כוח האדם, הרשאי לעסוק בתחומים האמורים, באמצעות בחינות שהיא מקיימת או שמקיימים מוסדות הכשרה ציבוריים ופרטיים באישורה.

לחברת בית הספר הון מניות רשום בסך 100 ל"י. הון המניות המונפק והנפרע מורכב מ-68 מניות, מהן 33 בידי מדינת ישראל, 20 בידי חברות ממשלתיות לתיירות, ו-15 בידי חברות לתחבורה ציבורית. בית הספר הוא גוף מבוקר מכוח סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו. השרים הממונים עליו הם שר התיירות ושר האוצר.

מספר חברי הדירקטוריון של בית הספר לא נקבע בעת הקמתו, והוא השתנה מפעם לפעם (ראה להלן). הדירקטוריון הקים מקרב חבריו שתי ועדות משנה: ועדה פדגוגית וועדת כספים. בראש בית הספר עומד מנכ"ל. הנהלת בית הספר שוכנת בירושלים והלימודים מתקיימים בשלוש שלוחות - ירושלים, תל אביב וחיפה. בבית הספר מועסקים 19 עובדים קבועים ב-16.5 משרות חינוכיות ומינהליות, והוא רוכש שירותי הנהלת חשבונות וייעוץ משפטי מנותני שירותים חיצוניים. מורי בית הספר אינם עובדים קבועים בו, והם מועסקים כנותני שירותים.

בשנים 1991 ו-1992 היו הכנסותיו של בית הספר כ-3.1 מיליון ש"ח וכ-3.7 מיליון ש"ח והוצאותיו - כ-3.2 מיליון ש"ח וכ-3.8 מיליון ש"ח, בהתאמה. ההכנסות היו משכר לימוד, מדמי הרשמה, משירותים שבית הספר נתן למשרד התיירות ומהכנסות מימון. משרד התיירות (להלן - המשרד) נהג להעביר כספים למימון פעילות בית הספר, כגון השתתפות בתקציבי הפרסום שלו, אך מ-1992 נפסקה תמיכתו.

2. בחודשים מארס - יוני 1993 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את חברת בית הספר. נבדקו בעיקר קבלת תלמידים, העסקת מרצים, ענייני מינהל וכספים וקשרי הגומלין בין בית הספר לבין המחלקה. ממצאי ביקורת קודמת על בית הספר הובאו בדוח שנתי 28, עמ' 856.

פעילות בית הספר

בית הספר עוסק בהכשרת תלמידים בשלוש מגמות קבועות: מורי דרך; פקידים לסוכנויות נסיעות ותיירות, ופקידים לחברות תעופה וספנות (להלן - פקידים מורשים); וכן מלווי קבוצות לחו"ל (להלן - מלווים). בשנת הלימודים התשנ"ג למדו בבית הספר כ-1,000 תלמידים. נוסף על כך מקיים בית הספר קורסים מיוחדים בענפי התיירות השונים. בשנת הלימודים התשנ"ב קיים בית הספר את הקורסים המיוחדים האלה: מומחים לנסיעות, מומחים לתיור, מומחים לתיירות פנים, קורס למורי דרך מפינלנד וקורס למורי דרך מיפן ומקוריא.ה.

הלימודים בקורס מורי דרך נמשכים כ-18 חודשים, בהיקף של כ-450 שעות לימוד בכיתה ו-55 ימי סיור. במגמת פקידים מורשים נמשכים הלימודים כשנה, בהיקף של כ-400 שעות לימוד בכיתה ו-10 - 11 ימי סיור. במגמת מלווי קבוצות מכשירים כוח אדם ללוות טיולים מאורגנים של ישראלים לחו"ל; הלימודים נמשכים כחמישה חודשים וכוללים כ-240 שעות לימוד בכיתה, ונסיעת התמחות לחו"ל למשך כשבועיים. המבקשים לעסוק במקצועות אלה חייבים, על פי החוק, להצטייד ברשיון או בתעודה מאת הממונה (הממונה הוא עובד מדינה שהשר מינה; בעת הביקורת מנהל המחלקה שימש הממונה לעניין זה). הרשיון או התעודה המאפשרים לעסוק במקצועות אלה מותנים, בין היתר, בעמידה בבחינה.

למגמות הקבועות בבית הספר יש חלופות במסגרות אחרות, מקצתן במתכונת שונה. כך למשל: מכללה ציבורית וגוף פרטי מכשירים מורי דרך; אוניברסיטת חיפה ומכללה ציבורית אחרת מכשירים פקידים מורשים. בבתי ספר תיכוניים יש מסלול לימודי תיירות שבסיומו מקבל התלמיד תעודת פקיד מורשה. חברות נסיעה פרטיות רבות מקיימות קורסים המכשירים מלווי קבוצות. מסיימי מסגרות ההכשרה האמורות, שעומדים בתנאים שקובעים החוקים השונים, זכאים לקבל תעודות הסמכה מטעם המשרד.

ארגון וניהול בית הספר

1. מיום הקמת בית הספר לא נקבע מספר חברי הדירקטוריון ומספרם השתנה מפעם לפעם; מספרם המרבי היה 12 (ב-1991). המניין החוקי בישיבות הדירקטוריון הוא רוב של חבריו שמינויים בתוקף באותה העת. בסוף שנת 1991 ובמהלך 1992 פג תוקף המינוי של מרבית הדירקטורים בחברה; ממאוס עד יוני 1992 היו בחברה ארבעה דירקטורים בלבד ומיולי - דירקטור אחד. מסוף 1992 מינו השרים עוד דירקטורים, ובמועד סיום הביקורת מנה הדירקטוריון עשרה חברים. מנכ"ל בית הספר פרש מתפקידו ביולי 1992, ומנכ"ל חדש החל לעבוד באמצע פברואר 1993; יוצא אפוא, כי במשך זמן ממושך היה בית הספר בלא הנהלה.

2. בית הספר מעסיק יועץ משפטי, רואה חשבון ומנהלת חשבונות, כולם נותני שירות חיצוניים. עם מנהלת החשבונות לא נחתם כלל הסכם העסקה, ואין סימוכין בכתב לדרך קביעת הסכום המשולם לה; לפי הסברי בית הספר, הסכום נקבע במשא ומתן בעל-פה בלא שנרשם פרוטוקול על כך. מ-1989 עד ל-1992 הועלה שכרה ב-20% ריאלית והסתכם ב-86,000 ש"ח לשנה, אף שהיקף עבודתה לא גדל בשיעור דומה. בעקבות הביקורת חתם בית הספר, בספטמבר 1993, על חוזה עם מנהלת החשבונות ונקבע בו ששכרה יהיה צמוד לעלייה בשער הדולר.

3. עובדי בית הספר לא נהגו לדווח על נוכחות בעבודה ועל ימי היעדרות. כתוצאה מכך לא היה בידי בית הספר המידע הנחוץ לחישוב תשלום משכורות לעובדיו. בעקבות הביקורת, החלה הנהלת בית הספר להנהיג את הרישומים האמורים.

תכניות לימודים

בענף התיירות יש שינויים רבים - אוכלוסיית התיירים משתנה, אמצעי ההובלה מתפתחים ואתרי תיירות חדשים נפתחים. כתוצאה מכל אלה, יש צורך תכוף לשנות ולעדכן את תכניות הלימודים ולהתאימן לשינויים בענף. שינויים בתכניות הלימודים צריכים להתבסס על שיקול דעת מתאים ועל ראייה רחבה וכוללת של הענף.

הביקורת העלתה, כי הוועדה הפדגוגית של הדירקטוריון, שאמורה לבדוק את תכניות הלימודים, התכנסה שלוש פעמים בלבד מאז 1988. כאשר התכנסה היא לא דנה בנושאים הנלמדים במגמות הקבועות ובשינויים הנדרשים בהם. מן הראוי שהוועדה הפדגוגית, ואף מליאת הדירקטוריון, או גוף משותף לענף ולבית הספר יבחנו תקופתית את תכניות הלימודים, לרבות ההיקף הכולל של שעות הלימוד, נושאי הלימוד והתמהיל של הנושאים השונים.

כדי למסד את הקשר בין בית הספר ובין הענף פועלת החל מאפריל 1993 ועדת היגוי שחבריה הם נציגים של המשרד, של בית הספר ושל התאחדות סוכני הנסיעות. ועדת ההיגוי אמורה לדון בשינויים הנדרשים בתכניות הלימודים ובקשרים עם הענף. בחשבתו מספטמבר 1993 הודיע בית הספר, כי בעתיד יצורפו לוועדת ההיגוי נציגים של התאחדות המלונות ושל חברות תעופה.

קבלת תלמידים

בית הספר קבע לעצמו קריטריונים לקבלת תלמידים לקורסים השונים, המבוססים, בין היתר, על דרישות המשרד. על התלמידים בשלוש המגמות להיות בני 21 ומעלה, תושבי ישראל בעלי

תעודות בגרות ובעלי ידע בשפות, בעיקר אנגלית. המועמדים נדרשים לגשת לבחינות פסיכומטריות במכון ייעוץ, שהכין בחינות התאמה למקצועות השונים על פי אפיונים שקבע בית הספר. בשנת הלימודים התשנ"ד, עקב התחרות עם בתי הספר האחרים, היו המועמדים למגמת מלווי קבוצות פטורים מן החובה להיבחן במכון הייעוץ. לאחר קבלת תוצאות הבחינות, מתקיים ראיון למועמדים שעמדו בקריטריונים שנקבעו.

1. משרד מבקר המדינה עשה בדיקה מדגמית בדבר עמידת התלמידים בשלוש השלוחות של בית הספר באמות המידה שנקבעו לקבלתם. הבדיקה העלתה, כי לא תמיד עמדו התלמידים בקריטריונים שקבע בית הספר. יתירה מזו, מן המספר הניכר של תלמידים חסרי תעודת בגרות ותלמידים שלא עמדו בבחינות מכון הייעוץ ושותקבלו לקורסים מסוימים (פקידים מורשים, בשנת התשנ"ג, בירושלים ובחיפה; ומורי דרך, בשנים התשנ"ב והתשנ"ג, בחיפה) עולה החשש שהדבר נבע מהרצון למלא את הכיתות.

2. במאי 1993 נפתח בשלוחת תל אביב מחזור אביב של קורס מלווי קבוצות והחלו ללמוד בו 33 תלמידים. הביקורת העלתה כי 10 מן התלמידים היו חסרי תעודת בגרות. על הפרוטוקולים של 11 ראיונות חתם מראיין אחד (נוהלי בית הספר דורשים חתימות של שני מראיינים); על אחד מבין הפרוטוקולים חתם מרצה שהמראיינת היא אחותו. לדעת משרד מבקר המדינה, אין להסכים שהמראיין יראיין קרוב משפחה שלו ותהיה מטרת הראיון אשר תהיה. ראוי לציין, כי על פי תחשיבים שהכין מרכז הקורס, המספר המזערי של התלמידים המצדיק את פתיחתו הוא 30. מהאמור לעיל עולה, כי נוכח ריבוי הגופים המציעים קורסים למלווי קבוצות ומתוך רצון לפתוח את הקורס, בית הספר העלים עין מעמידה בדרישות שקבע הוא עצמו.

העסקת מרצים

בית הספר רוכש שירותי הוראה ממרצים שנבחרו בדרך כלל על סמך היכרות אישית והמלצות של מרכזי הקורסים, מרצים אחרים או חברי דירקטוריון. לבית הספר אין נוהל לקליטת מרצים, להעסקתם ולקביעת שכרם. במהלך השנים התגבשה קבוצה של מרצים המלמדים בבית הספר בדרך קבע. בית הספר משלם למרצים החיצוניים על פי מספר השעות שלימדו, ותעריף השכר נקבע להם לפי רמת השכלתם. מרצים אשר אינם מתגוררים באזור שלוחת בית הספר מקבלים תשלום גם עבור ביטול זמן (50% מתעריף שעת הרצאה), הוצאות נסיעה ואש"ל. להלן טבלת שכר המרצים לשלוש השנים התשנ"א - התשנ"ג ותחזית לשנת הלימודים התשנ"ד (בש"ח בסכומים שוטפים):

שנת הלימודים				
התעריף לשעת הרצאה*	התשנ"א	התשנ"ב	התשנ"ג	התשנ"ד
רמה א'	50	60	75	100
רמה ב' - מד"ר ומעלה	60	75	90	110

* לא כולל הפרשות של בית הספר ותשלומים למע"מ.

1. תעריף שכר המרצים הבסיסי, שנקבע לפני שנים מספר, היה גבוה מתעריף שכר המרצים שקבעה נציבות שירות המדינה. התעריף הגבוה נקבע בשל הקושי בגיוס

מרצים שיסכימו להרצות תמורת השכר שקבעה הנציבות. תעריפי שכר המרצים נקבעים מראש לפני תחילת שנת הלימודים ומתעדכנים כאמור כל שנה. הטבלה מראה ששיעור העלייה משנה לשנה של התעריפים ברמות השונות לא היה אחיד. בשנת התשנ"ד עלה שכר מרצה ברמה א' בשיעור של 100% לעומת שנת התשנ"א, ושל מרצה ברמה ב' – ב-83%. באותן שנים (עד אוקטובר 1993) עלו תעריפי נציבות שירות המדינה ב-53% ומדד המחירים לצרכן עלה ב-44% בקירוב. במסמכי בית הספר לא נאמר דבר על דרך עדכון שכר המרצים ואין כל הנמקה לעלייה הריאלית בשכרם.

2. בעת ההחלטה להעסיק מרצה חדש או להמשיך את העסקתו של מרצה ותיק, לא נחתם עמו חוזה העסקה שיעגן את סדרי ההתקשרות בין שני הצדדים, לרבות התעריף וסדרי הפסקת ההתקשרות ביניהם. יתירה מזו, עם תחילת ההתקשרות עמם אין המרצים נדרשים למסור פרטים ותעודות על השכלתם וניסיונם בתחום, לצורך קביעת תעריף השכר שישולם להם. בסוף כל קורס מתבקשים התלמידים למלא שאלון שבו עליהם לחוות דעתם על המרצים, אולם בית הספר כמעט שלא השתמש במידע שאסף בדרך זו, ולא הסיק מסקנות בדבר המשך העסקתם של מרצים שדורגו במקום נמוך במיוחד.

3. העסקת מרצים שמקום מגוריהם מרוחק ממקום בית הספר מייקרת את עלות העסקתם, שכן על בית הספר לשלם להם בגין ביטול זמן והוצאות נסיעה ואש"ל. הביקורת העלתה כי בארבעה מבין שישה קורסים שנבדקו היה התשלום בעבור ביטול זמן בין 15% ל-32% מעלות שכר המרצים בקורס לעומת 10% בלבד שהובאו בחשבון בעת הכנת תקציבי הקורסים.

הכנסות והוצאות בית הספר

בטבלה להלן מובאים נתונים, מהדוחות הכספיים של בית הספר, על הכנסותיו והוצאותיו בשנים 1990 - 1992 (בש"ח במחירים שוטפים):

מרבית הכנסות בית הספר הן משכר לימוד, מהשתלמויות ומקורסים שונים. עיקר הוצאותיו הן על שכר מרצים, סיורים ומשכורות לסגל הקבוע בבית הספר. הוצאות הנהלה וכלליות הגיעו לכ-12% בממוצע מסך כל הוצאות בית הספר. בשלוש השנים האמורות גדלו דמי השכירות פי ארבעה, בעיקר בשל עלייה ניכרת בדמי השכירות בשלוחת ירושלים. הכנסות בית הספר גדלו בשנים 1990 - 1992 ב-1,196,000 ש"ח והוצאותיו ב-1,174,000 ש"ח. הפסד בית הספר צומצם (מכ-144,000 ש"ח לכ-122,000 ש"ח) על אף הפסקת ההקצבות מהמשרד ב-1992. הגירעונות בשנים האחרונות כוסו מיתרות הרווח מהעבר.

תקציב בית הספר

1. לקראת כל שנת כספים מגיש מנכ"ל בית הספר לדיריקטוריון הצעת תקציב ונכללים בה דברי הסבר להכנסות ולהוצאות. שנת הלימודים בבית הספר מתחילה באוקטובר ומסתיימת ביוני, ולכן אין חפיפה בינה לבין שנת הכספים. הצעות התקציב נבנות על בסיס הקורסים בשלוש המגמות הקבועות - מורי דרך, פקידים מורשים ומלווי קבוצות - ואינן מביאות בחשבון את הקורסים המיוחדים וההשתלמויות שיוזם המשרד.

<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	
			הכנסות
120,559	83,340	115,466	דמי רישום
1,814,299	2,192,278	2,599,745	שכר לימוד
430,976	604,815	826,555	השתלמויות וקורסים שונים
60,000	32,550	-	הקצבות ממשרד התיירות
-	47,265	3,165	מכירת חומרי לימוד ושונות
2,425,834	2,960,248	3,544,931	הכנסות בית הספר
15,514	11,142	27,426	הכנסות מימון נטו
59,192	114,660	124,531	הכנסות אחרות
2,500,540	3,086,050	3,696,888	ס"ה הכנסות
			הוצאות
666,588	702,408	961,732	שכר מרצים
559,404	779,041	787,174	סיורים והדרכה
867,313	1,045,372	1,301,453	משכורות, תוספות סוציאליות ונלוות
43,031	109,000	160,765	דמי שכירות
9,229	12,781	10,908	כיבוד ואירוח
124,512	131,358	132,412	פרסום
25,127	45,509	27,413	עזרי לימוד והדפסות
-	5,194	2,201	ספריית בית הספר
2,295,204	2,831,163	3,384,058	הוצאות הפעלת בית הספר
349,901	412,021	435,367	הוצאות הנהלה וכלליות
2,645,105	3,243,184	3,819,425	ס"ה הוצאות
144,565	157,134	122,537	הפסד

כאמור, חלק הארי מהכנסות בית הספר מקורו בשכר לימוד. עם פתיחת ההרשמה לשנת הלימודים מפרסם בית הספר את שכר הלימוד בקורסים הקבועים. בטבלה להלן נקוב שכר הלימוד לשנים התשנ"א - התשנ"ד בשלוש המגמות הללו והשינוי הריאלי בין שנה לשנה (באחוזים):

<u>מורי דרך</u>		<u>פקידים מורשים</u>		<u>מלווי קבוצות</u>	
<u>ש"ח</u>	<u>אחוזים</u>	<u>ש"ח</u>	<u>אחוזים</u>	<u>ש"ח</u>	<u>אחוזים</u>
5,750		4,300		2,100	
התשנ"א					
6,700	0.9 (-)	4,900	3.1 (-)	2,100	15.0 (-)
התשנ"ב					
8,300	6.1	6,300	10.1	2,600	6.0
התשנ"ג					
9,500	3.7	7,200	3.5	3,000	4.5
התשנ"ד					

הטבלה מראה, כי לשנת התשנ"ב קבע בית הספר שכר לימוד נמוך ריאלית מזה שקבע לשנת התשנ"א, ולעומת זאת היתה עלייה ריאלית חדה בשנת התשנ"ג ועלייה מתונה בשנת התשנ"ד. בבית הספר אין כל מסמכים שמהם אפשר ללמוד על דרך עדכון שכר הלימוד. שכר הלימוד אינו מתעדכן בהתאם לעליית מדד המחירים לצרכן או בהתאם לאומדני בית הספר על עלות כל קורס. שכר הלימוד נקבע לפי הערכות לא מבוססות בדבר השפעת העלאתו על מספר הנרשמים לקורס. כך לדוגמה, מדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת התשנ"ב עולה, שהסיבה לירידה הריאלית האמורה היא שבאותה שנה היתה מלחמת המפרץ וההנהלה חששה שהעלאה גדולה מדי של שכר הלימוד תרתיע מעוניינים מלהירשם. בקורס למלווי קבוצות, שבו יש לבית הספר מתחרים רבים, הועלה שכר הלימוד משנת התשנ"א לשנת התשנ"ד בשיעור נומינלי של 43%, ואילו בקורסים למורי דרך ולפקידים מורשים הועלה שכר הלימוד ב-66%.

2. עד 1992 לא עשה בית הספר ניתוח של תקציבו על פי חתכים שונים כמו קורסים או שלוחות, כדי לבדוק איזה קורס או שלוחה מפסידים ואילו מכסים הוצאות ואף מותירים רווח. בהצעת התקציב לשנת 1993 נעשו לראשונה ניתוחים כאלה. עולה מהם, כי קורס מורי דרך, בכל השלוחות, עתיד להסתיים בגירעונות שינועו מכ-71,000 ש"ח בשלוחת ירושלים ועד לכ-152,000 ש"ח בשלוחת חיפה. גם קורס מלווים עתיד להסתיים בגירעון, מכ-50,000 ש"ח בשלוחת תל אביב ועד 76,000 ש"ח בשלוחת ירושלים. קורס פקידים מורשים, בכל השלוחות, עתיד להסתיים ברווח, מ-31,000 ש"ח בירושלים ועד לכ-54,000 ש"ח בשלוחת תל אביב. הגירעון הכולל על קורסים אלו עתיד להגיע לכ-94,000 ש"ח. לדעת משרד מבקר המדינה, אין כל הצדקה לתקצוב הגירעוני של קורס המלווים, המיועד לתת שירות לישראלים היוצאים לחו"ל ואינו תורם להגדלת היצוא. יצוין שבקורס זה יש תחרות רבה לבית הספר מצד גורמים פרטיים.

העיקרון המנחה בקביעת תקציב הקורסים שאינם קבועים (כגון קורס למומחים לנסיעות), הוא שלא יתקיים קורס מיוחד שתקציבו גירעוני. מאחר שעד ראשית 1993 לא נזקפו כלל הוצאות תקורה לקורסים, אין לדעת אם הקורסים המיוחדים שהתקיימו עד סוף 1992 אכן הסתיימו ברווח.

סבסוד צולב של קורס אחד על חשבון משנהו לא נדון בשום פורום של בית הספר, והוא אינו מבוסס על בדיקת צורכי הענף בתחום הכשרת כוח אדם לתיירות, ועל יכולת המשתתפים בקורס לממן אותו. יתירה מזו, גם מספר הקורסים בכל תחום לא נקבע על פי תחזית בדבר צורכי הענף. הסבסוד נקבע שלא על דעת המשרד, שאמור לקבוע סדרי עדיפות בהכשרת כוח אדם.

מהאמור לעיל עולה, כי השיקול המנחה את בית הספר הוא קיום מספר קבוע של קורסים, אף אם יסבו גירעונות, וסבסוד קורסים (שבגלל תחרות עם גורמי חוץ שכר הלימוד שנקבע להם אינו מכסה את עלותם) על ידי קורסים אחרים שאפשר לגבות מהמשתתפים בהם שכר לימוד המותיר רווח. בית הספר הוקם בראשית שנות השישים, בעת שרווחה הגישה כי על הממשלה להיות מעורבת ישירות בהכשרת כוח אדם לענף. בשנים האחרונות הולכת ומתחזקת הדעה כי מעורבות ממשלתית ישירה איננה חיונית במקום שבו כוחות השוק יכולים לפעול. המשרד החל לבחון את הנושא, ובאוגוסט 1992 הקים שר התיירות ועדה ציבורית (ועדת שיינברג) לבדיקת החברות הממשלתיות בתחום התיירות ובהן בית הספר לתיירות.

באוקטובר 1992 המליצה הוועדה בעניין בית הספר: "הכשרת כוח אדם לענף התיירות הינה פעילות חיונית, במיוחד לנוכח הכוונה להגדיל את הענף. יש להרחיב את פעולת המוסדות

להכשרת כוח אדם לתיירות, לסוגיו. עם זאת, הפעלת בית הספר באמצעות חברה ממשלתית אינה תורמת בהכרח לתפועל יעיל. צירופו של בית הספר למוסד אוניברסיטאי או רשת חינוכית יועילו יותר".

בעקבות הביקורת הודיע בית הספר, שעל ועדת ההיגוי שמונתה הוטל גם לזיזם מחקר שיבחן את התחזיות בדבר צורכי כוח האדם המקצועי. בית הספר החל גם בהכנת תכנית עסקית, שתביא בחשבון את עלות הקורסים ואת שכר הלימוד שיקבע למשתתפים בהם. התכנית תובא לאישור הדירקטוריון.

כספים

1. בית הספר אינו נוהג להכין תזרים מזומנים ומשום כך הוא נקלע בתקופות מסוימות למשיכות יתר בסכומים גדולים מכאן, ולעודפי מזומנים שלא נשאו תשואה הולמת, מכאן. על יתרות החובה משלם בית הספר ריבית, ואילו התשואה שהוא מקבל על יתרות הזכות היא מזערית. בעקבות הביקורת הודיע בית הספר, שהוא נערך להכין תזרים מזומנים.

2. בית הספר נהג להשקיע כספים פנויים ברכישת ניירות ערך שאין בהם סיכון רב. בשנים האחרונות לא קיבלה מנהלת החשבונות הנחיות ברורות מהנהלה כיצד להשקיע את כספי בית הספר. ההנחיות האחרונות בדבר השקעות הכספים הן מ-1985 ואינן מתאימות לשוק ההון כיום. מנהלת החשבונות גם לא נתבקשה לדווח להנהלת בית הספר, או לוועדת הכספים, על ההשקעות הכספיות ותשואתן.

תפקידיה של מנהלת החשבונות כוללים הכנת תקציב בית הספר, ניהול החשבונות, הכנת משכורות לעובדים הקבועים, למרצים ולנותני השירותים האחרים לבית הספר, ניהול חשבונות הבנק, לרבות קבלת החלטות בדבר השקעת כספי בית הספר, ופיקוח תקציבי. יוצא אפוא, כי קבלת חלק מההחלטות וכל ניהול הכספים מרוכזים בידי עובדת אחת שהיא עובדת חיצונית. בידי הנהלת בית הספר לא היו נתונים כספיים מעודכנים על חשבונות בית הספר ועל מצבו הכספי והיא לא היתה מעורבת באופן שוטף, במהלך השנה, בניהול הכספי של בית הספר. מעקב רצוף אחרי הגשמת מדיניות, לרבות פעולות פיננסיות וקביעת התקציבים של החברה, הוא מהעניינים שחובה על דירקטוריון של חברה ממשלתית לעמוד בה, לפי סעיף 32 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. בתשובתו למשרד מבקר המדינה, הודיע מנכ"ל בית הספר כי עם כניסתו לתפקיד בתחילת 1993 הוא החל לעסוק גם בענייני הכספים של בית הספר, לרבות נושאי מימון, תקצוב והשקעת כספים פנויים.

3. בשנת 1991 נסע יו"ר הדירקטוריון דאז למרוקו; עלות הנסיעה היתה כ-16,500 ש"ח, ומומנה במלואה מתקציב בית הספר. הנסיעה אושרה בישיבת הדירקטוריון ממאי 1991, אולם באישור לא צוינו יעד הנסיעה, מטרתה והתועלת שבית הספר יכול להפיק ממנה. מתשובת היו"ר למשרד מבקר המדינה עולה שהוא הצטרף לסיור במרוקו, שבו הדריכו חמישה בוגרי קורס מלווים שקיימה חברה פרטית, ולדבריו בתום הסיור הוא דיווח על עבודת המדריכים. יצוין כי כיוון שהמדריכים הוכשרו בחברה פרטית ולא בבית הספר, התועלת שהפיק בית הספר מנסיעה זו של היו"ר מוטלת בספק.

4. בשנים 1991 ו-1992 הסתכמו הוצאות בית הספר על תשלומי אש"ל למנכ"ל דאז בסכומים של 12,232 ש"ח ו-13,556 ש"ח, בהתאמה (ביולי 1992 פרש המנכ"ל מתפקידו). מכאן שההוצאה על האש"ל של המנכ"ל במחצית הראשונה של 1992 היתה גדולה מההוצאה בשנת 1991 כולה. מבדיקת הקבלות שהגיש המנכ"ל עולה, שחלק ניכר מהוצאות האש"ל נועדו לאירוח אנשים, רובם תושבי הארץ. לפי תקנות מס הכנסה, הוצאות אירוח מחוץ למקום העסק מוכרות ופטורות

ממס רק אם הוצאו על אירוח תושב חוץ. הוצאות אירוח שאינן כאלה חייבות במס, ואכן בשנת 1992 היו לבית הספר "הוצאות עודפות", בין היתר בשל תשלומי האש"ל, שעליהן שילם מס.

5. לבית הספר ספרייה קטנה, ומפעם לפעם הוא רוכש ספרים לספרייה על פי נוהל רכישה. בשנת 1992 נרכשו ספרים בסכום של 2,200 ש"ח, מזה כ-1,000 ש"ח בידי המנכ"ל. הביקורת העלתה, שמקצת הספרים שרכש המנכ"ל לא הועברו לספריית בית הספר.

6. בית הספר נוהג לשכפל ולהדפיס חומר לימודי לתלמידיו, אך איננו נוהג להשתתף בהוצאה לאור של פרסומים שאינם מיועדים לתלמידיו בלבד. ב-1987 חרג בית הספר ממנהגו, ויחד עם המועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות והחברה להגנת הטבע, סייע בהוצאה לאור של חוברת ושמה "גדרה - מושבת הבילויים" אשר כתבה אשת יו"ר הדירקטוריון דאז. בית הספר אף רכש 1,000 חוברות תמורת סך של 2,150 ש"ח, ששולם לחברה להגנת הטבע בשני תשלומים - ב-1990 וב-1991. במועד הביקורת עדיין נמצאו מרבית החוברות בבית הספר, ולא נעשה בהן כל שימוש.



הכשרת כוח אדם לענף התיירות היא בעלת חשיבות מרובה מאחר שיש בה כדי לתרום לעידוד התיירות בארץ. קורסים להכשרת בעלי מקצוע בענפי התיירות, וביניהם קורסים שמקיים בית הספר, מקיימים גם גופים פרטיים. בידי המשרד, באמצעות המחלקה, היכולת לפקח על הכשרת כוח האדם בגופים פרטיים, אגב התניית הסמכת הבוגרים בעמידה בתנאים שנקבעו בחוקים השונים. נוכח האמור לעיל מן הראוי שהמשרד יבחן מחדש אם יש צורך בהמשך המעורבות הממשלתית הישירה בהכשרת כוח אדם לענפי התיירות.

המינהלה לפיתוח התיירות בנגב

ריכוז ממצאים

המינהלה לפיתוח התיירות בנגב הוקמה כעמותה באוקטובר 1989, לתקופה של חמש שנים לפי החלטת ממשלה. מטרת המינהלה העיקריות הן: ליצור ולעודד השקעות בפרויקטים תיירותיים; לגבש תכניות פיתוח ולתאם פעולות של הגופים העוסקים בפיתוח הנגב; לעסוק בניהול הקמת פרויקטים תיירותיים; ולשווק את הנגב כאזור תיירות.

החלטות חוזרות ונשנות של הממשלה למיזוג ולהחלפת מניות של חברות התיירות האזוריות עם החברה הממשלתית לתיירות (להלן - החמ"ת) לא הוצאו אל הפועל וכאמור, ב-1989 הוקמה המינהלה.

השוואת היעדים והמטרות שלמענם הוקמה המינהלה ליעדי החמ"ת מראה, כי למינהלה תפקידים החופפים את אלה של החמ"ת, אלא שפעילותה מוגבלת לנגב.



1. המינהלה לפיתוח התיירות בנגב (להלן - המינהלה) הוקמה באוקטובר 1989 לתקופה של חמש שנים, על פי החלטת ממשלה ממאוס 1988. המינהלה נרשמה כעמותה ובה 22 חברים הממונים בידי שר התיירות: 7 נציגי משרדי ממשלה, 1 נציג הסוכנות, 7 נציגי ציבור והיתר נציגי גופים ציבוריים העוסקים בתיירות באזור. אלה מטרות המינהלה כפי שנקבעו בתקנון: לחזק את הבסיס הכלכלי בנגב וליצור מקורות פרנסה באזור באמצעות קידום, פיתוח, עידוד ושיפור התיירות בנגב; לפעול למימוש הפוטנציאל התיירותי הגלום בנגב; ליצור פרויקטים תיירותיים, לרכז את הטיפול בהם ובמשאבים שהוקצו; לגבש תכניות פיתוח ולתאם פעולות של הגופים העוסקים בפיתוח בנגב; לעודד השקעות בפרויקטים תיירותיים; להכין ולהפעיל תכנית שיווק כוללת; לקיים מעקב ובקרה שוטפים על ביצוע תכניות פיתוח ולעדכן; לעסוק בניהול הקמת פרויקטים תיירותיים. על פי החלטת הממשלה, גבולות האזור שבטיפול המינהלה הם: בצפון קו הרוחב 90 (העובר בסמוך ליישובים נתיבות במערב ועין גדי במזרח) ובדרום - הגבול הצפוני של אזור הסחר החופשי של אילת.

תקציב המינהלה לחמש שנות קיומה נקבע בהחלטת הממשלה לסך של 27.5 מיליון ש"ח, הוא ממומן מתקציב המדינה. במשך השנים הוגדל התקציב הממשלתי ונוספו לו סכומים מיוחדים, בעיקר כדי לממן יצירת תעסוקה בנגב. בשנת 1991 הוסף לתקציב סכום של כ-6 מיליון ש"ח, שהם כ-4.5 מיליון ש"ח במחירי אוקטובר 1989, ובשנת 1992 - כ-20 מיליון ש"ח, שהם 13.4 מיליון ש"ח במחירי אוקטובר 1989. משרד התיירות מעביר למינהלה בכל חודש את החלק היחסי מהתקציב הרגיל, וחלק מהתקציב המיוחד בהתאם להוצאות שעליהן מדווחת המינהלה.

באמצע 1993 העסיקה המינהלה מנכ"ל ו-13 עובדים: 6 בתל אביב ו-7 במשרדה בבאר שבע. כמו כן מעסיקה המינהלה מנהלת חשבונות עצמאית המשמשת גם חשבת שכר.

2. בחודשים מאוס - מאי 1993 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על פעולות המינהלה; הביקורת נעשתה במשרדי המינהלה בתל אביב ובבאר שבע.

פעולות המינהלה

המינהלה עוסקת בתכנון תיירותי רב שנתי של אזור הנגב, ובהכנת תכניות פיתוח למוקדי תיירות מסוימים בשיתוף עם גופים אחרים הפועלים באזור, כגון: רשות הגנים הלאומיים, רשות שמורות הטבע, הקרן הקיימת לישראל (קק"ל) ומשרד הבינוי והשיכון. מרבית הפרויקטים מבוצעים בידי גופים אלה, בתיאום עם המינהלה. מלבד שלושה פרויקטים בהיקף מצומצם (במצפה רמון, במכרות תמנע, ובחוף ים המלח), שאותם ביצעה המינהלה בעצמה, התבטאה מעורבותה בשאר הפרויקטים בעיקר בייזום, בתכנון ובהשתתפות במימון, שמקורו בתקציב המדינה. בשנים 1990 - 1992 השתתפה המינהלה במימון כ-50 פרויקטים בסכום כולל של 19.5 מיליון ש"ח בקירוב. בתחילת 1993 החלה המינהלה להעניק גם לפרויקטים עסקיים בתיירות מענקים להקמת תשתיות (כבישים, ביוב, מים חשמל וכד') עד לקצה המגרשים שהוקצו להם.

התכנון והביצוע של פרויקטים שמבצעים גופים אחרים ממומנים במשותף בידי המינהלה והגוף המבצע. המינהלה משלמת לגוף המבצע חלק מעלות הפרויקט כפי שמסוכם בין הצדדים. לגוף המבצע בעצמו את הפרויקט, כגון קק"ל, משלמת המינהלה את חלקה במימון כנגד הצגת חשבון, לאחר שיועץ הנדסי מטעמה בדק ואשר את התקדמות העבודה. אם הפרויקט מבוצע בידי גוף ציבורי, כגון רשות הגנים הלאומיים, משלמת המינהלה את חלקה לאחר בדיקת פירוט הוצאות המאושר בידי חשב הגוף המבצע את הפרויקט.

המינהלה עוסקת גם בקידום התיירות לנגב, באמצעות פרסום שנועד לשנות את תדמית הנגב בעיני הציבור כאזור תיירות, וכן בפרסומת מכר של אתרי תיירות ייחודיים ובארגון סיורים לסוכני תיירות. במסגרת זו ארגנה המינהלה מסעי פרסום נרחבים במטרה להחדיר לתודעת הציבור כי גם הנגב הוא מקום מעניין לתיור, דבר שהגדיל במידה ניכרת את מספר התיירים מהארץ ומחו"ל שביקרו בנגב. כמו כן מרכזת המינהלה פרויקט להכשרת כוח אדם לענפי התיירות בנגב, הממומן במלואו בידי הסוכנות היהודית, ופרויקט ליווי וחונכות לבתי עסק תיירותיים בנגב שבו שותפים עם המינהלה הסוכנות היהודית ובית העסק המקבל את הייעוץ.

להלן טבלה המפרטת את תקציב המינהלה ואת ההוצאה בפועל (באלפי ש"ח) בשנות הכספים 1991 - 1993 :

הסעיף	*1991		1992		**1993	
	תקציב	הוצאה	תקציב	הוצאה	תקציב	הוצאה
פיתוח תשתית לתיירות	3,201	3,012	12,794	10,505	7,088	508
הגנת חוף ים המלח	-	-	-	-	-	1,524
עתודה לתשתיות	-	-	-	-	-	1,834
שיווק	1,300	1,675	1,775	1,995	1,338	1,454
תקורה ומינהל	***810	956	1,275	13,954	12,292	5,438
ס"ה	5,311	5,643	15,844	6,224	19,730	32,022
תקציב מיוחד לעידוד התעסוקה	500	181	6,224	5,824	5,811	
ס"ה כללי						

* מאפריל עד דצמבר 1991.

** מעודכן ליוני 1993.

*** על פי אומדן.

פעולות חופפות עם חברות ממשלתיות בתחום הפיתוח

1. לשם קידום התיירות מתמקדים הגופים הממשלתיים בשני תחומים עיקריים: הקמת תשתית לתיירות וקידום תיירות. אחדים מן הגופים פועלים בהיקף ארצי ואחדים - על בסיס אזורי. להלן פירוט הגופים הממשלתיים שעסקו בהקמת תשתית לתיירות באזור הנגב ערב הקמת המינהלה:

החברה הממשלתית לתיירות (החמ"ת): החמ"ת הוקמה ב-1956. מקור המימון שלה הוא תקציב המדינה והיא פעילה בארבעה תחומים: (א) תקצוב והעברת המימון לפיתוח תשתית לחברות הפיתוח האזוריות הקשורות עמה והמבצעות בעצמן את הפיתוח. (ב) השתתפות במימון פיתוח תשתית המבוצעת על ידי גופים ציבוריים, כגון רשויות מקומיות ורשות הגנים הלאומיים. (ג) ביצוע עצמי, בהיקף מצומצם, של עבודות פיתוח תשתית לתיירות. (ד) הכנה של תכניות אב ותכניות ייחודיות לפיתוח תשתית לתיירות. בשנת הכספים 1992

הסתכמו הוצאות החמ"ת על פיתוח תשתית תיירות בסכום של 49.6 מיליון ש"ח והוצאות ההנהלה והכלליות הגיעו לסך של כ-2.74 מיליון ש"ח.

השוואת יעדי המינהלה ליעדי החמ"ת מראה, כי לשני הגופים תפקידים חופפים אלא שפעילותה של המינהלה הוגבלה לאזור הנגב. יצוין, כי בעקבות הקמת המינהלה לא התבקשה החמ"ת לצמצם את כוח האדם ואת הוצאות המינהל שלה, יחסית לצמצום אזורי פעולתה.

שתי חברות פיתוח אזוריות נוספות עוסקות בפיתוח תשתית תיירותית בדרום הארץ והן:

(א) **החברה לפיתוח (חל"פ) חוף ים המלח, חבל סדום וערד בע"מ:** החברה הוקמה בשנת 1959, כחברה ממשלתית לפיתוח אזור ים המלח והסביבה בתור מקום לתיירות, למרפא לנופש, למרגוע ולהבראה. לחברה הכנסות מהפעלת שלושה מתקנים בחוף ים המלח ומתקציבים שהועברו אליה מהחמ"ת לצורך פיתוח האזור. בארבע השנים האחרונות לא הועברו לחברה תקציבים מהחמ"ת. הוצאות ההנהלה והכלליות של החברה ב-1992 היו כ-1.6 מיליון ש"ח.

האזור שחל"פ חוף ים המלח פועלת בו נמצא מדרום לקו הרוחב 90. יוצא, שהמינהלה פועלת בשטח שבו פועלת חל"פ והדבר יוצר כפילות.

(ב) **החברה לפיתוח (חל"פ) חוף אילת בע"מ:** בשנת 1965 הוקמה חל"פ חוף אילת, במטרה לפתח את העיר אילת וסביבתה כמרכז תיירות. יצוין כי אזור אילת (ראה לעיל) הוצא במפורש אל מחוץ לגבולות המינהלה עקב קיומה של חל"פ חוף אילת.

2. **במגמה לצמצם את העלויות הכרוכות בהפעלת החברות האזוריות לפיתוח התיירות, החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה, עוד באפריל 1980, על הפסקת פעולתה וחיסולה של חל"פ חוף ים המלח. במאי 1981 ביטלה הוועדה את החלטתה מאפריל 1980 ובמקומה החליטה, בין היתר, להעביר את כל מניות המדינה בחל"פ חוף ים המלח ובחל"פ חוף אילת לחמ"ת, אשר תקצה למדינה מניות שערך הנקוב יהיה זהה לערך הנקוב של המניות המועברות; החלטות אלה לא בוצעו. בספטמבר 1984 החליטה הממשלה מחדש לבצע את החלטותיה ממאי 1981.**

התברר, שלא זו בלבד שהחלטות הממשלה לא הוצאו אל הפועל, אלא שב-1989 הקימה הממשלה, כאמור, גוף נוסף - המינהלה לפיתוח התיירות בנגב.

לאחר סיום הביקורת, בסוף אוגוסט 1993, החליטה הממשלה, פעם נוספת, לפעול להפסקת פעילותן, או לפירוקן מרצון, של חברות פיתוח התשתית התיירותית. הממשלה הטילה על מנכ"ל משרד התיירות ומנהל רשות החברות הממשלתיות להכין תכנית למימוש החלטתה על פי לוח זמנים שלא יעלה על שנתיים.

3. **החמ"ת נמנעה מלפעול ישירות באזורים שעליהם מופקדות חברות הפיתוח, אלא פעלה רק באמצעותן, ואילו המינהלה מימנה ישירות פרויקטים באזור חוף ים המלח, סדום וערד ופרויקט בחוף הצפוני של אילת. בשנים 1989 - 1992 השקיעה המינהלה בפרויקטים באזור חוף ים המלח סכום של כ-2.52 מיליון ש"ח ובחוף אילת סכום של כ-390,000 ש"ח, כמפורט להלן: במוקד תיירות בעין בוקק וחמי זוהר - סך של כ-654,000 ש"ח; באזור תיירות ערד - סך של כ-405,000 ש"ח; במרכז מבקרים באילת - סך של כ-390,000 ש"ח. נוסף על כך השקיעה המינהלה בהסדרת חוף המרחצאות של קיבוץ וביצעה בעצמה עבודות להגנה על חוף ים המלח; פרטים להלן:**

על פי תקציב המינהלה לשנת 1993 (מעודכן ליוני) תשקיע המינהלה בתכנון וביצוע פרויקטים באזור ערד וחוף ים המלח 7.9 מיליון ש"ח.

הסדרת חוף המרחצאות של קיבוץ: קיבוץ השוכן לחוף ים המלח הקים מרחצאות מרפא סמוך לים המלח. בבניית המרחצאות הובא בחשבון גובה פני הים הצפוי בעקבות השלמת תעלת הימים. אולם הים נסוג כ-1 ק"מ כתוצאה מפעולות הפקת המחצבים מים המלח ומהקפאת פרויקט תעלת הימים. הקיבוץ פנה אל שר האוצר דאז ודרש כי המדינה, בתור הבעלים של החברה הממשלתית המפיקה את המחצבים, תשתתף במימון העלויות הכרוכות בתיקון המצב שנוצר. בהוראת השר הוכנה תכנית לתיקון המצב בהשקעה של כ-4 מיליון ש"ח. בסיכום שנעשה בין משרד האוצר לקיבוץ הוחלט, שהסיוע הממשלתי לביצוע התכנית יהיה בשיעור של 1/3 מההשקעה, דהיינו בתנאים דומים לאלה שמקבל מפעל מאושר.

בשנת 1992 העביר האוצר לקיבוץ, באמצעות המינהלה, סך של כ-237,000 ש"ח; ובתקציב המיוחד לשנת 1993 תוכננה הקצבה של 750,000 ש"ח נוספים להשלמת העבודה. באמצע 1993 דרש הקיבוץ שהמדינה תממן את מלוא עלות העבודות. עד מועד סיום הביקורת לא נתקבלה החלטה בעניין.

פרויקט הגנה על חוף ים המלח: אזורי התיירות שבחמי זוהר ועין בוקק גובלים בבריכה שהוקמה לצורך הפקת אוצרות ים המלח. שהיית המים בבריכה ותהליך ההפקה גורמים לשקיעה והצטברות של מלח בקרקעית, וכתוצאה מכך - לעליית מפלס המים בבריכה לגובה של 20 ס"מ בשנה, דבר העלול להציף את אזורי התיירות.

בנובמבר 1989, בישיבה בהשתתפות שר התיירות, הוחלט כי המינהלה תכין תכנית משותפת למינהל מקרקעי ישראל ולמשרד התיירות, שתכליתה קידום תכנון פיזי וכלכלי הכרוך בפרויקט הגנה על המלונות הקיימים, ואלה העתידים להיבנות, באזור עין בוקק וחמי זוהר.

תכנון הפרויקט נמסר לידי המינהלה בהוראת שר התיירות דאז, אף שהאזור הוא בתחום פעולתה של חל"פ חוף ים המלח. בפברואר 1993 פרסמה המינהלה מכרז פומבי, במסגרת הפעולות להגנת חוף ים המלח, וביקשה הצעות לביצוע קידוחי ניסיון לחקר תשתית חוף חמי זוהר ועין בוקק. ההצעה היחידה שנתקבלה במכרז היתה בסך של 498,950 ש"ח; הוחלט למסור את ביצוע העבודה לחברה שהגישה את ההצעה.

פעולות בתחום השיווק

במשרד התיירות פועל מינהל לשיווק תיירות העוסק בעידוד תיירות מחו"ל, ולשם כך הוא מפעיל ברחבי העולם 21 נספחים לענייני תיירות. כמו כן פועלת במשרד הראשי בארץ מחלקה לעידוד תיירות פנים הפועלת במסגרת האגף לשירותי תיירות. במסגרת פעילותו זו של המשרד, הוא משתתף בירידי תיירות בחו"ל, כדי לשכנע סוכני תיירות שיכללו את ישראל בתכניות התיור שלהם, מביא סוכני תיירות ועיתונאים לסיורים בארץ, וכן עוסק בפרסום תדמית ומכר בחו"ל ובארץ.

למינהלה מחלקה לשיווק ופרסום העוסקת בתפקידים זהים לאלה של המינהל לשיווק תיירות בארץ ובחו"ל, אך פעולותיה נוגעות לאזור הנגב.



מאז 1981 החליטה הממשלה פעמים מספר לאחד את כל חברות התיירות תחת קורת גג אחת - החברה הממשלתית לתיירות - במטרה לצמצם בהוצאות התקורה לפיתוח תשתית

תיירותית בארץ. בשנת 1988 החליטה הממשלה להקים גוף נוסף שיעסוק בפיתוח תשתית לתיירות - המינהלה לפיתוח התיירות בנגב.

המינהלה עוסקת בתחומי הנגב בפעילות זהה לזו שעוסקת בה החמ"ת בכל רחבי הארץ. המינהלה עוסקת בפרויקטים באזור שעליו מופקדת החברה לפיתוח חוף ים המלח, שאותה החליטה הממשלה עוד בשנת 1981 לאחד עם החמ"ת. המינהלה גם עוסקת בעידוד התיירות לנגב ובשיווק, כאתר תיירות בארץ ובחו"ל, אף כי במשרד התיירות יש אגף מיוחד העוסק גם הוא בשיווק. יצוין, כי אגף זה הפסיק לעסוק בשיווק הנגב מאז הוקמה המינהלה.

לאחר סיום הביקורת, בסוף אוגוסט 1993, שוב החליטה הממשלה לפעול להפסקת פעילותו, או לפירוקן מרצון, של החברה לפיתוח חוף ים המלח והחברה לפיתוח חוף אילת וכן כמה חברות אחרות לפיתוח תשתית תיירותית. בהחלטה גם נאמר, שמנכ"ל משרד התיירות ומנהל רשות החברות הממשלתיות יכינו תכנית עבודה למימוש ההחלטה על פי לוח זמנים שלא יעלה על שנתיים. מתשובת מנכ"ל משרד התיירות מסוף אוקטובר 1993 עולה, ששר התיירות ושר האוצר החליטו שפעילות המינהלה תימשך שנתיים נוספות. עוד נאמר בתשובה, כי מונה צוות עבודה, בראשות מנכ"ל החמ"ת, שתפקידו להוציא לפועל שש תכניות פיתוח באזור ים המלח.

מהאמור לעיל עולה, שהחלטות הממשלה בדבר צמצום החברות הממשלתיות העוסקות בפיתוח תשתית תיירותית לא הוצאו אל הפועל. לדעת מבקר המדינה, גם אם תופסק פעילותן של החברות האזוריות, על הממשלה לשוב ולשקול אם יש מקום לקיום המינהלה והחמ"ת זו לצד זו, על ההוצאות הנוספות הכרוכות בקיומו של גוף נוסף.

ממצאי מעקב

רישוי שירותי תיירות והפיקוח עליהם

דוח שנתי 41, עמ' 480

הביקורת על רישוי שירותי תיירות והפיקוח עליהם נעשתה בשנת 1990 ופורסמה בדוח שנתי 41, עמ' 480.

הביקורת עסקה בעיקר בעניינים האלה: מתן דירוג לבתי מלון שאינם מוגנים כראוי מפני אש וכן לבתי מלון שנמצאו בהם ליקויי תברואה; הפקדת ערבות בנקאית, על ידי סוכנויות נסיעות, בסכומים קטנים מן הנדרש; ופיקוח על כלי רכב להסעת תיירים.

בנובמבר 1992 עשה משרד מבקר המדינה מעקב במשרד התיירות (להלן - המשרד) כדי לבדוק אם תוקנו הליקויים שהעלתה הביקורת; עדכון הנתונים נעשה באוקטובר 1993.

רישוי בתי מלון

בדוח שנתי 41 צוין, שלפחות 20% מבתי המלון המדורגים בידי המשרד פעלו בלי רשיון עסק תקף לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968. לכמה מבתי המלון סירבו רשויות הרישוי לתת רשיון עסק עקב ליקויים חמורים בתחומי הכבאות והתברואה. המשרד לא