

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

הוציא בתי מלון אלה מרשימת בתי המלון המדורגים. יותר מ-100 בתי מלון, רובם קטנים, פעלו בלי שפנו למשרד בבקשה לקביעת דרגה לפי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (בתי מלון), התשכ"ז-1967 (להלן - צו בתי מלון).

מאז הביקורת הקודמת חל שינוי בהסדר החקיקתי בדבר פעולתם של בתי מלון. במאי 1992 נכנסו לתוקף, לתקופה של שנתיים, תקנות שירותי תיירות (בתי מלון), התשנ"ב-1992 (להלן - התקנות). בתקנות בוטל צו בתי המלון. במקום ההסדר בדבר קביעת דרגה לבית מלון נקבע בתקנות, כי בית מלון זכאי לקבל תעודה של מלון רשום, אם הוכיח לממונה לעניין התקנות, כי עמד בדרישות הקבועות בהן, ובכלל זה, כי יש למלון רשיון עסק תקף לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968. בהוראות מעבר נקבע, כי מלון שדורג בעבר לפי צו בתי המלון יראו בו עד 31.12.92 כאילו הוא מלון רשום לפי התקנות. לאחר מועד זה יוכל להיות מלון רשום רק אם נתקיימו בו הוראות התקנות, שכאמור דורשות רשיון עסק תקף למלון, אלא אם השר מפעיל את סמכותו לפטור אותו מלעמוד בתקנות אלו.

1. בדצמבר 1992 החליטה הנהלת המשרד, כי תעודה של מלון רשום לשנת 1993 תינתן לכל מלון שיש לו רשיון עסק תקף לשנת 1992 או לשנת 1993 או לשתייהן. מלון שאין לו רשיון עסק יקבל אף הוא תעודה של מלון רשום, בתנאי שימציא במהלך ינואר 1993 תכנית לפתרון בעיית רישוי העסק, והתכנית תבוצע עד אמצע אותה שנה.

הביקורת העלתה, כי במהלך שנת 1993 נתן המשרד לבתי מלון ותיקים תעודות מלון רשום, ובהם בתי מלון בלי רשיון עסק תקף שהגישו למשרד תכנית לתקן את הליקויים. בתחילת אותה שנה היו שמונה בתי מלון כאלה, ובאוקטובר אותה שנה צומצם מספרם לשלושה. לדברי המשרד היו באותו חודש נוסף על בתי מלון אלה, גם כ-20 בתי מלון אחרים שפעלו בלי רשיון עסק, אך לא ביקשו תעודה של מלון רשום.

בתשובת המשרד מנובמבר 1993 נמסר, כי שר התיירות הפעיל את סמכותו לפי התקנות וקבע, כי תינתן תעודת מלון רשום גם לבית מלון ותיק שבעבר דורג לפי צו בתי מלון, אף אם לא החזיק רשיון עסק תקף, ובלבד שהמציא למשרד תכנית והתחייבות לתיקון הליקויים הנדרשים לשם קבלת רשיון עסק.

בתשובה לבקשת משרד מבקר המדינה לקבל העתק מהחלטת השר, נמסר מהייעוץ המשפטי של המשרד, כי ההחלטה לא ניתנה בכתב, אלא השר הביע בעל פה את הסכמתו לאשר את החלטת הנהלת המשרד מדצמבר 1992 שהובאה לפניו.

לדעת מבקר המדינה, כללי מינהל תקין מחייבים קיומה של אסמכתה להחלטת השר לתת תעודה של מלון רשום למלונות שאין להם רשיון עסק תקף.

2. בחוברת שהוציאה התאחדות בתי המלון בדצמבר 1992, שהמשרד מפיץ ברחבי העולם, והמשמשת מקור מידע עיקרי לתיירים, נכללו 25 בתי מלון בעלי 1,900 חדרים שאינם מלונות רשומים; בתי מלון אלה הם 9% מכלל בתי המלון בארץ.

סוכנויות נסיעות

כתנאי לקבלת רשיון הפעלה, דורש המשרד, על פי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (סוכנויות לנסיעות לנופש ותיירות פנים ומשרדים לתיור), התשכ"ז-1967, מסוכנויות חדשות לתיירות יוצאת ולתיירות נכנסת (להלן - סוכנויות נסיעות), להפקיד ערבות בנקאית לטובת המשרד בסכום של עד 180,000 דולר בשנה ראשונה, ו-100,000 דולר

בשנתיים שלאחר מכן. סוכנויות לנופש ולתיירות פנים (להלן - סוכנויות לתיירות פנים) היו חייבות להמציא ערבות בנקאית בת תוקף כל עוד הסוכנות פעילה. על סוכנויות אלה היה להפקיד בשנה ראשונה ערבות בנקאית בסכום השווה ל-100,000 דולר ובשנים שלאחריה, לצמיתות, ערבות בשיעור של 5% מהמחזור השנתי של השנה הקודמת. סכום הערבות המזערי היה 25,000 דולר והמרבי - 100,000 דולר. סוכנות שלא המציאה אישור מרואה חשבון על גודל המחזור חויבה להפקיד את הסכום המרבי.

בדוח שנתי 41 צוין, כי 23 סוכנויות לתיירות פנים הפקידו ערבות בסכום קטן מן הנדרש לפי קביעת המשרד. עוד צוין, כי בדרישת המשרד מסוכנויות נסיעות חדשות בלבד להפקיד ערבות בנקאית, דבר הכרוך בהוצאה כספית ניכרת, יש הפליה לרעה של הסוכנויות החדשות לעומת הוותיקות. הניסיון הראה שגם סוכנויות ותיקות נקלעו לקשיים כספיים ומבקר המדינה מתח ביקורת על אי-השוויון בדרישת המשרד מהסוכנויות עוד בביקורת מ-1985 (ראה דוח שנתי 35, עמ' 682).

המעקב העלה, שבתחילת 1991, בעקבות ההאטה בענף עקב מלחמת המפרץ, הציע המשרד לסוכנויות לתיירות פנים להוריד את סכום הערבות למשך שלושה חדשים בכ-50%, ובתום מועד ההקלה - להחזיר את סכום הערבות לקדמותו. שלוש סוכנויות לתיירות פנים, מבין 23 הסוכנויות האמורות, ניצלו את ההקלה בסכום הערבות, אולם בתום תקופת ההקלה לא עשה המשרד דבר כדי שימציאו את סכום הערבות המתאים. בשנת 1992 לא קיבל המשרד דוחות כספיים מ-23 הסוכנויות האלה ולא נקט צעדים כדי לגבות את הערבות בסכום המרבי של 100,000 דולר.

הערבות שנתנה סוכנות אחת לתיירות פנים פגה בספטמבר 1991, מפני שהמשרד לא דרש מבעוד מועד, שהסוכנות תמציא לו ערבות תקפה. באותו חודש נקלעה הסוכנות לקשיים כספיים וחדלה לפעול. חובות הסוכנות הגיעו לכ-115,000 דולר, אולם המשרד לא היה יכול למלא את תפקידו בפיצוי הנפגעים, היות שלא היתה בידו ערבות תקפה.

בשנת 1993 ביטל המשרד את הדרישה להגיש אישור על המחזור השנתי והוריד את סכום הערבות לסוכנויות לתיירות פנים כלהלן: בשנה ראשונה - 50,000 דולר, בשנה שנייה - 25,000 דולר ומהשנה השלישית ואילך - 15,000 דולר. בתשובת המשרד מנובמבר אותה שנה נאמר, כי כל הסוכנויות לתיירות פנים הפקידו את מלוא סכום הערבות לפי דרישת המשרד.

המעקב העלה, שעל אף הביקורת בדוחות השנתיים 35 ו-41 של מבקר המדינה בדבר אי-השוויון בין סוכנויות נסיעות חדשות לוותיקות בעניין הערבות הבנקאית לא תוקן הליקוי. גם אי-השוויון בעניין זה בין סוכנויות לתיירות פנים לבין סוכנויות נסיעות לא תוקן, והמשרד ממשיך לדרוש מסוכנויות ותיקות לתיירות פנים להמציא לו ערבות בנקאית כל עוד הן פעילות, ואילו מסוכנויות נסיעות הוא דורש זאת רק בשלוש השנים הראשונות לפעילותן.

כלי רכב להסעת תיירים (רכב אשכול)

על פי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסעת סיור, הסעה מיוחדת והשכרת רכב), התשמ"ה-1985, מונתה בידי המפקח על התעבורה (להלן - המפקח) ועדה מייעצת בנושאים הקשורים לביצוע הצו. בוועדה חברים נציגי משרד התחבורה והמשרד וכן

נציגי הענף ונציג ציבור (להלן - הוועדה). הוועדה ממליצה לפני המפקח, בין היתר, על מתן אישור למורה דרך מוסמך לרכוש בהנחה ניכרת משיעור המסים רכב שנועד להסעת תיירים לסיורים מודרכים (רכב אשכול). הוועדה גם ממליצה מדי שנה בשנה על מכסת ימי עבודה מזערית שעל בעל רכב אשכול למלא, והמשרד מפקח על כך שבעל הרכב ימלא מכסה זו.

בדוח שנתי 41 צוין, כי בשנים 1987 - 1989 כ-25% מבעלי רכב אשכול לא מילאו את המכסה המזערית הנדרשת; 15 מהם - במשך שלוש שנים ברציפות. אף על פי כן, עניינו של איש מהם לא הובא לפני הוועדה כדי שתדון אם יש מקום להמליץ לפני המפקח לנקוט צעדים נגדו. נמצא, כי הוועדה המליצה לפני המפקח לאשר בקשות להחלפת רכב שהגישו שישה בעלי רכב אשכול, אף שבשנתיים שקדמו לדיון הוועדה לא מילאו את מכסת ימי העבודה הנדרשת. המלצת הוועדה לא נומקה בכתב.

המעקב העלה, שרוב בעלי הרכב שלא עמדו במילוי המכסה המזערית במשך שלוש שנים רצופות, פרשו מן הענף, והיתר מילאו את המכסה הנדרשת בשנת 1991. בעקבות השפל בתיירות בשנים 1990 ו-1991 המליצה הוועדה להעמיד את המכסה על 50 יום. 38 מבין כ-325 בעלי רכב אשכול, שהיו בעלי רשיון תקף בשנת 1991, לא מילאו את המכסה המזערית, מסיבות כגון: מלחמת המפרץ, מחלת הבעלים ורכישת רכב באמצע השנה. בעלי רכב אשכול שלא היה להם נימוק משכנע לאי-מילוי המכסה, הוזמנו לוועדה להשמיע את טיעוניהם. הוועדה המליצה לשלול את רשיונו של בעל רכב אחד ולהקפיא לשנה את רשיונו של אחר.

בשנת 1992 המליצה הוועדה על מכסה מזערית של 100 ימי עבודה. בפועל עבד כל בעל רכב אשכול 133 ימים בממוצע. מכסת ימי העבודה לשנת 1993 הועמדה על 100 ימים, והתבססה על תחזית הוועדה למספר התיירים שיגיעו באותה שנה. הוכנה רשימה מסודרת של בעלי רכב אשכול פעילים, ובה נתונים בדבר מספר ימי העבודה של בעל הרכב מאז שנת 1987, וכן הנימוקים ששכנעו את הוועדה שלא להמליץ לנקוט צעדים נגד בעל רכב שלא מילא את מכסת ימי העבודה הנדרשת.