

תפקוד בית הספר המרכזי למלונאות בע"מ, תדמור

תקציר

בית הספר המרכזי למלונאות בע"מ (להלן - תדמור או החברה) הוא חברה ממשלתית שהוקמה בשנת 1961. המדינה מחזיקה בכ-68% ממניות תדמור, והיתר מוחזקות בידי התאחדות המלונות. החברה מפעילה תיכון המכשיר נוער בתחום אומנות הבישול, בית ספר למבוגרים להכשרה מקצועית ובית מלון. בד בבד עם החלטת הממשלה להפרטת החברה בשנת 2005, מצבה הכספי, הניהולי ומצב התשתיות של החברה בשנים האחרונות הלך והתדרדר.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ 2011 עד ספטמבר 2011 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה את הפעילות של תדמור ושל שלושה גופי ממשלה שיש להם נגיעה לפעילותו. הבדיקה נעשתה במשרד התיירות; במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת); ובמשרד האוצר: ברשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות), במינהל נכסי הדיור הממשלתי (להלן - הדיור הממשלתי), ובאגף התקציבים.

עיקרי הממצאים

1. בספטמבר 2005 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה להפריט את תדמור. משרד התיירות, הממונה על תדמור, לא פעל בהתאם להחלטת הממשלה - הוא שינה את עמדתו בנוגע להפרטה בשנים מסוימות, ולחלופין התנה את יישום ההחלטה בתנאים חדשים שלא הוזכרו בהחלטת הממשלה או השהה את יישום ההחלטה כדי שיוכל ללמוד את הנושא. במועד סיום הביקורת טרם יצאה ההפרטה אל הפועל.
2. החברה התקשרה עם יזם פרטי לביצוע מיזם להכשרת ברמנים בלא שביקשה את אישור הממשלה לכך, כנדרש לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. החברה לא חתמה עם היזם על הסכם התקשרות. מבקר הפנים חשף טעויות בניהול ספרי החשבונות של תדמור העוסקים במיזם. הדירקטוריון ונציגי הרשות, המשמשים משקיפים בדירקטוריון, הסתפקו בדיווחי ההנהלה ולא יזמו בדיקה של המיזם, אף שמדובר במיזם מהותי מבחינת החברה.
3. נמצא כי תדמור לא פעל לפי הנחיית היועץ המשפטי שלו, ולפיה התקשרויות בסכום של מעל 200,000 ש"ח יבוצעו באמצעות מכרז. עוד נמצא כי הרשות המליצה "לערוך נוהל של חובת ניהול מכרזים" אך לא עמדה על כך שתיושם המלצה זו. גם דירקטוריון החברה לא הקפיד על כך שתדמור תיישם את הנחיית היועץ המשפטי ואת המלצת הרשות.

4. אף שתדמור מקיים קורסים עסקיים, הוא החל לתמחר את חלקם רק בשנת 2011 וחלק מהותי מהם אינו מתומחר כלל. כמו כן, תדמור לא מנצל באופן מיטבי את תשתיות החברה ובהן המלון, התיכון והמטבחיים, דבר התורם למצבו הכספי הירוד.

5. חלק מהבקורות בתדמור לוקות בחסר ואינן מספקות מענה לסיכונים הרבים הגלומים בתחום פעילותו. למשל, תדמור פועל ללא נהלים מקיפים. החתימה על הדוחות הכספיים לשנים 2009 ו-2010 התעכבה, ורואה חשבון מבקר נמנע ממתן חוות דעת בנושא הדוחות הכספיים בשנים אלו. עוד נמצא כי המבנה הארגוני של תדמור אינו עולה בקנה אחד עם מגוון פעילויותיו ועם מספר המועסקים בו, ההפרדה בין תפקידיהם השונים של עובדים בתדמור לוקה בחסר, לא מבוצע שרשור חתימות¹ ומערכת המחשוב בו ישנה ואינה עונה על צורכי החברה.

6. דירקטוריון החברה פעל ללא יו"ר משנת 2003 ועד ינואר 2012, דבר שפגע בתפקודו של הדירקטוריון ובניהול החברה. משרדי התיירות והאוצר לא עשו די מאמצים למנות יו"ר. נוסף על כך, משנת 2009 הדירקטוריון ייחד את מרב זמנו לעניינים שוטפים ולטיפול בחילופי ההנהלה ולא עסק בקביעת המדיניות הכללית של החברה ובתכניות פעולה לטווח הקצר ולטווח הארוך.

7. אף כי משרד התיירות הוא המשרד הממונה על תדמור, נמצא כי למשרד התיירות היה קשר רופף בלבד עם תדמור, וכי מטרותיו ויעדיו לשנים 2008-2011 בתחומים שבהם פועל תדמור הוגדרו הגדרה רחבה ולא התייחסו באופן ספציפי למטרותיו של תדמור.

8. נמצאו ליקויים בהתקשרות של משרד התמ"ת עם תדמור, ובכלל זה נמצא כי אף שתקופת המכרז הקודם להכשרה מקצועית הסתיימה בסוף אוגוסט 2011, משרד התמ"ת לא נערך לכך מבעוד מועד ולא פרסם מכרז חדש. באוקטובר 2011 משרד התמ"ת חתם עם תדמור על הסכם הארכה לשנה נוספת.

9. מבני תדמור, שבבעלות המדינה, לא שופצו באופן יסודי משנת 1961, ויש בהם בעיות בטיחות שלא טופלו, אף שמשרד התיירות ומשרד האוצר ערים לבעיות האמורות.

סיכום והמלצות

במועד סיום הביקורת, כשש שנים לאחר שהוחלט להפריט את החברה, טרם בוצעה ההפרטה. הביקורת העלתה ליקויים מהותיים בניהול ובתפקוד של תדמור - הדירקטוריון שאמור להוביל אותה ולפקח על פעילותה אינו מתפקד כנדרש ופעל ללא יו"ר שנים רבות. משרד התיירות פועל שלא לפי החלטת ההפרטה ובד בבד אינו עושה דבר לביטולה, ואף אינו משקיע מאמצים ומשאבים מתאימים כדי לפתח את החברה ולחלצה מהמשבר שנקלעה אליו. גם תהליכי הפיקוח והבקרה של הרשות בעניין תדמור לא היו אפקטיביים דיים ולא תמיד הביאו לפתרון הבעיות שהתגלו.

סדרי הבקרה בחברה לוקים בחסר וחושפים אותה לסיכונים. נוכח הליקויים נמנע רואה החשבון מלחוות דעתו על הדוחות הכספיים לשנים 2009 ו-2010. על

1 בהתאם לחוזר דוחות כספיים 2010-1 של הרשות.

הדירקטוריון והנהלת החברה לנקוט ללא דיחוי את הצעדים המתחייבים כדי להבטיח שיתוקנו הליקויים שבגינם נמנע רואה החשבון מלחוות דעתו על הדוחות הכספיים ובסדרי הבקורות ובממשל התאגידי.

על משרדי הממשלה הרלוונטיים, ובראשם משרד האוצר ומשרד התיירות, לנקוט את כל הפעולות הנדרשות כדי לסיים את הליך ההפרטה או כדי לשנות החלטה זו בהקדם. עד אז, על משרדים אלו לקדם תהליך של הבראה, שבו החלה החברה, כדי להעלותה על דרך המלך וכדי למצות את יכולותיה על פי אמות מידה עסקיות. בד בבד, על החברה והדירקטוריון שלה לפעול בנחרצות לתיקון הליקויים החמורים בתפקודם שהועלו בדוח זה.



מבוא

בשנת 2010 הועסקו בענף התיירות בישראל כ-150,000 עובדים, וערכו הכולל של התוצר המקומי הגולמי שהופק בענף בשנה זו נאמד בכ-13.2 מיליארד ש"ח.² על פי הערכות של משרד התיירות יהיה צורך להגדיל בעתיד את היקף כוח האדם המקצועי בענף. את עיקר הכשרת כוח האדם לענף המלונאות מבצע האגף להכשרה מקצועית במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת).

בית הספר המרכזי למלונאות בע"מ (להלן - תדמור או החברה) הוא חברה ממשלתית אשר התאגדה בשנת 1961. מדינת ישראל מחזיקה ב-52 (כ-68%) ממניות תדמור, והתאחדות בתי המלון (להלן - ההתאחדות) מחזיקה ב-24 (כ-32%) ממניותיו. משרד התיירות הוא המשרד הממונה על תדמור. תדמור הוקם כדי לשמש גוף ממלכתי מרכזי שיעסוק בהכשרה ובחינוך של כוח אדם לעבודה בענף המלונאות. תדמור פועל במבנים בהרצלייה שהם בבעלות המדינה. בתדמור כ-80 עובדים שכירים ועוד כ-70 עובדים פרי-לאנסרים.

בשנים 2009 ו-2010 הסתכמו הכנסות תדמור בכ-22 מיליון ש"ח ו-19.5 מיליון ש"ח, בהתאמה, והמאזן של החברה הסתכם בכ-8 מיליון ש"ח וכ-7 מיליון ש"ח, בהתאמה. כנגד תדמור היו תלויות ועומדות תביעות משפטיות, במועד סיום הביקורת, בהיקף כולל של כ-10 מיליון ש"ח. לחברה חוב שנוי במחלוקת בסך כ-2.3 מיליון ש"ח לעיריית הרצלייה בגין אי-תשלום ארנונה³.

בחודשים מרץ 2011 עד ספטמבר 2011 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה את הפעילות של תדמור ושל שלושה גופי ממשלה שונים שיש להם נגיעה לפעילותו. הבדיקה נעשתה במשרד התיירות; במשרד התמ"ת; ובמשרד האוצר: ברשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות); במינהל נכסי הדיור הממשלתי (להלן - הדיור הממשלתי) ובאגף התקציבים.

2 מתוך מסמך מדיניות תכנית עבודה, משרד התיירות, מדינת ישראל 2011 (2010).

3 במחירי מרץ 2011.

יישום החלטת הממשלה להפרטת תדמור

על פי סעיף 59ב(א) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), רשאית ועדת השרים להחליט על הפרטת חברה ממשלתית בדרכים המנויות בחוק. בסעיף 54 לחוק החברות הממשלתיות נקבע כי הרשות היא הגוף האחראי לטפל בהפרטת חברות ממשלתיות. על פי סעיף 59ב(ב) לחוק החברות הממשלתיות, הצעה להחלטת הפרטה תוגש לוועדת השרים בצירוף חוות דעתה של הרשות בנושא. אם סברה הרשות כי ראוי להפריט חברה ושום שר לא הציע זאת לממשלה, "תחווה הרשות את דעתה בעניין בתזכיר מנומק לשרים ולוועדת השרים".

באמצע שנת 1997 החלה הרשות לבחון אפשרויות להפרטת תדמור. בשנת 2000 ניסחה הרשות הצעת החלטה להפרטת תדמור כדי להגישה לוועדת השרים לענייני הפרטה ובה צוין כי "לדעת הרשות אין זה מתפקידה של המדינה לנהל חברה אשר עוסקת בתחום ההכשרה למקצועות המלונאות", אולם ההליך לא קודם. באוגוסט 2004 התקבלה החלטת ממשלה⁴ בנושא הפרטת תדמור ובה נקבע כי ייקבע הסדר להשבת נכסי מקרקעין של תדמור, לרבות הסדרים לשימוש במקרקעין עד מועד ההשבה, וכן כי ייקבע הסדר למכירת מניות תדמור. באוגוסט 2005 מסרה הרשות לשר האוצר הצעת החלטה מתוקנת, שהוכנה בשיתוף משרד התיירות. להצעה צורפו דברי הסבר ובהם נימוקים להחלטה - בתחום ההכשרה המקצועית למקצועות המלונאות בפרט ובתחום ענף המלונאות בכלל יש תחרות, ומטרת הליך ההפרטה היא, "בין השאר, לגרום לרוכש לייעל את החברה". בספטמבר 2005 החליטה ועדת שרים לענייני הפרטה על הפרטת החברה, והחלטה זו קיבלה תוקף של החלטת ממשלה (להלן - ההחלטה)⁵.

להלן עיקרי ההחלטה: 1. מניות המדינה בחברה יימכרו כמקשה אחת בדרך של מכירה פרטית למשקיע או לקבוצת משקיעים מהארץ או מחו"ל. 2. תאגידים ממשלתיים, לרבות חברות ממשלתיות וחברות מעורבות, לא יורשו להשתתף בהליך המכירה, במישרין או בעקיפין, לבדם או עם אחרים. 3. הרשות תוסמך לבצע את כל הפעולות הדרושות לדעתה לביצוע החלטה זו, ובכלל זה: (א) לפעול לשינוי מסמכי ההתאגדות של החברה, אם הדבר ידרוש. (ב) לנהל, בתיאום עם החשב הכללי במשרד האוצר, משא ומתן עם ההתאחדות למכירת מניותיהם במסגרת הליך המכירה. (ג) לפעול עם החשב הכללי במשרד האוצר לכך שתוארך ב-15 שנים תקופת השכירות של מקרקעין המשמשים את החברה, וכן לכלול בהסכם השכירות תנאי ולפיו החברה מקבלת את הנכס לשימוש כשוכרת למטרת הפעלת מלון ובית ספר למלונאות בלבד ולא תשתמש ולא תתיר שימוש בנכס לכל מטרה אחרת. (ד) לכלול בהסכם המכר התחייבות של הרוכש להמשיך להפעיל את החברה כעסק חי בתחומי ההכשרה המקצועית לנוער ולמבוגרים. 4. להסמיך את הרשות לנהל את הליך המכירה ולבצעו. 5. במסגרת הליך ההפרטה ייבחנו מכלול הסוגיות הנוגעות לעובדים ולזכויותיהם. בהחלטה לא נקבעו לוחות זמנים ליישומה.

להלן יפורטו פעולותיהם של הגופים המעורבים בהליך ההפרטה:

1. רשות החברות הממשלתיות: מאז התקבלה החלטת הממשלה נקטה הרשות פעולות ליישום ההחלטה ובהן: שינתה את מסמכי ההתאגדות של החברה בהתאם להחלטה; העבירה את כל מניות המדינה לגוף מרכזי אחד; חתמה עם ההתאחדות על הסכם למכירת מניותיהן במסגרת הליך ההפרטה; קיימה דיונים להסדרת ניהול נכסים המשמשים את החברה; קיבלה הערכת שווי ראשונית לגבי החברה וגיבשה טיוטת נוהל מכירה. אולם במועד סיום הביקורת, יותר משש שנים לאחר שהתקבלה ההחלטה ויותר מעשור לאחר שהרשות החלה לבחון אפשרויות להפרטת תדמור, עדיין

4 החלטה מס' 2464 מאוגוסט 2004.

5 החלטה מח'25/ של ועדת שרים לענייני הפרטה מ-4.9.05.

לא השלימה הרשות את הליך ההפרטה - לא נחתם הסכם שכירות כנדרש בהחלטת ההפרטה, והיא לא הודיעה לממשלה על אי-השלמת ההליך.⁶

הרשות השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2011 כי בשנה האחרונה היא קידמה נושאים רבים החיוניים להפרטה בשיתוף הגורמים הרלוונטיים על מנת לגבש מתווה חלופי למתווה ההפרטה. הרשות הדגישה בתשובתה כי "ההפרטה אינה יעד העומד בפני עצמו אלא אמצעי להבראת החברה ולפיתוחה על מנת שתממש את יעודה בתחום המלונאות התיירות והקולינאריה". נוסף על כך השיבה הרשות למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2011 כי היא דרשה ממשרד התיירות להאין את תהליך ההפרטה ולחלופין לפעול לביטולה, אך לא המציאה אסמכתאות שיאששו זאת.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי היה עליה לדאוג ליציבות החברה על מנת לקדם את הפרטתה. נוכח התמשכות הליך ההפרטה על הרשות להודיע לממשלה על המצב לאשורו ולהמליץ לה על פתרונות אפשריים.

2. משרד התיירות: יישום הליך הפרטה מחייב שיתוף פעולה מלא מצד השר הממונה על החברה בהליך הפרטה. מספטמבר 2005 ועד מועד סיום הביקורת כיהנו במשרד התיירות שישה שרי תיירות. לאחר קבלת ההחלטה, הגורמים המקצועיים במשרד התיירות שינו את עמדתם בנוגע להפרטה בשנים מסוימות, ולחלופין התנו את יישום ההחלטה בתנאים חדשים שלא הוזכרו בהחלטת הממשלה או השהו את יישום ההחלטה כדי שיוכלו ללמוד את הנושא.

באפריל 2011 בדיון בין משרד התיירות, משרד התמ"ת והרשות, ציין מנכ"ל משרד התיירות, מר נועז בר ניר, כי ההפרטה צפויה לפגוע בהכשרה, ולמרות זאת הסכים לבחון הפרטה במתווה של זיכיון. ביוני 2011 הסכים מנכ"ל משרד התיירות להפרטה במתווה של זיכיון בתנאי שהזכיינית תהיה חברה בין-לאומית שתחום עיסוקה העיקרי הוא הכשרת כוח אדם בתחום התיירות (ולא רק בתחום המלונאות) ובתנאי שהיא מכשירה כוח אדם ברמה גבוהה. עמדה זו נסמכת על מכתב התעניינות ראשוני מחברה בין-לאומית אחת משנת 2009. לא נמצאו מסמכים נוספים התומכים בבחירת המתווה המוצע.

נמצא כי התחלופה הגבוהה של שרי התיירות בתקופה שמיום קבלת החלטת ההפרטה (שישה במספר), היעדר דעה מגובשת של הדרג המקצועי במשרד, וחוסר העקביות בעמדת משרד התיירות כלפי ההפרטה גרמו לעיכוב בביצועה. במשך שנים פעל משרד התיירות שלא לפי החלטת הממשלה.

משרד התיירות השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2011 כי ההפרטה תצליח רק אם תשתיות החברה יהיו במצב ראוי, וכי תפקיד המשרד הוא להביא למצב זה ולרמת פעילות ראוייה, ולשם כך נדרש לבצע תכנית הבראה של החברה. משרד התיירות הוסיף בתגובתו כי עליו להיות יותר החלטי ותכליתי בנושא הפרטת תדמור, שכן אי-הוודאות פוגעת בתפקוד החברה. המשרד ער לכך ויעשה כל שביכולתו כדי לשפר זאת.

על משרד התיירות לפעול לאלתר לביצוע כל הפעולות הדרושות לדעתו ליישום החלטת הממשלה להפריט את החברה ולא לסכל את ביצועה באמצעות קביעת תנאים חדשים. לחלופין, אם משרד התיירות סבור שיש לבטל את ההחלטה, עליו לבסס את עמדתו בנימוקים מקצועיים, תוך הכנת עבודת מטה יסודית, וליזום החלטת ממשלה בהתאם לכך.

6 ראו ברוח זה בפרק על "ערים - חברה לפיתוח עירוני בע"מ", עמ' 1449.

3. משרד התמ"ת, בהיותו הלקוח העיקרי של תדמור, יכול לסייע בביצוע הליך ההפרטה. משרד התמ"ת רוכש קורסים מתדמור באמצעות הסכמים שנתיים עם אופציה להארכה. בפברואר 2010 הסכימו עקרונית משרד התמ"ת והרשות לרכוש מתדמור 15,000 שעות לשנה במסגרת הסכם מכירת המניות. הדבר נועד לשמש מעין "רשת ביטחון" לפעילות של הכשרה מקצועית בתדמור ולסייע להפרטה בכך שיספק לרוכש הפוטנציאלי ודאות מסוימת לגבי ההכנסות הצפויות של החברה. מתן תוקף להסכמות אלו עשוי לסייע בייצוב מצבה הכלכלי של החברה ולהעניק לה ודאות מסוימת לגבי תזרים ההכנסות שלה. נמצא כי משרד התמ"ת לא עיגן בהסכם בכתב את החלטתו העקרונית לרכוש קורסים מתדמור על מנת לתת להחלטה תוקף מחייב.

משרד התמ"ת השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2011 כי הוא הסכים עקרונית לשריין 5 מיליון ש"ח לשנה לקניית קורסי הכשרה מקצועית, וזאת בתנאי שהנושא יוסדר עם משרד האוצר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התמ"ת שאין די בהסכם עקרוני, ועליו לעגן אותו בהסכם כתוב וחתום. יהיה בכך כדי לתרום לייצוב מצבה הכלכלי של החברה ולסייע בהפרטה.

4. הדיור הממשלתי, הרשות ותדמור: ההסכם בין הדיור הממשלתי ובין תדמור נדרש לשם מתן ביטחון לרוכש הפוטנציאלי שיוכל להמשיך ולפעול במקרקעין לטווח ארוך. בהחלטת הממשלה נקבע כי הסכם השכירות יכלול גם תנאי ולפיו המטרה היחידה שלשמה החברה שוכרת את הנכס היא הפעלת מלון ובית ספר לנוער ולמבוגרים בתחום ההכשרה המקצועית במלונאות. נמצא כי משנת 2005 קיימו משרד התיירות, הרשות, הדיור הממשלתי ותדמור דיונים בעניין, אך ההליך טרם נשא פרי ובמועד סיום הביקורת, טרם נחתם הסכם שכירות.

הדיור הממשלתי השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2011 כי הוא פעל ועודנו פועל לחתימת הסכם שכירות.

משרד מבקר המדינה מעיר לדיור הממשלתי, לרשות ולתדמור שאין זה סביר שבמשך שש שנים לא היה אפשר להגיע לחתימת הסכם שכירות. היה עליהם לפנות ליועץ המשפטי לממשלה לשם יישוב המחלוקת.

בתשובת שר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ, שהתקבלה ב-13.12.2012 נאמר כי "ביום 2.1.2012 התקיים דיון בלשכת מ"מ מנכ"ל המשרד ומנהל רשות החברות הממשלתיות, מר דורון כהן, אשר בסיומו הוחלט לצאת למכרז למתן זיכיון לניהול חברת תדמור, כאשר הזוכה במכרז ישלם דמי שכירות למינהל הדיור הממשלתי. הצעת החלטה כאמור תובא בקרוב לאישור הממשלה".

פעילות החברה בצל הליך ההפרטה

בתדמור שלושה ענפי פעילות: תיכון מקצועי בתחום אומנות הבישול, הפועל בפיקוחו של האגף להכשרה מקצועית של משרד התמ"ת, ובו כ-160 תלמידים. הלימודים בתיכון נמשכים שלוש שנים (בכיתות י"ב) ובסופן ניתן להצטרף לכיתת המשך (י"ג)⁷; בית ספר להכשרה מקצועית, הפועל בפיקוחו של האגף להכשרה מקצועית של משרד התמ"ת המלמד את מקצועות המלונאות, לימודי

7 כיתת טכנות למתקדמים שאליה מתקבלים בוגרי כיתות י"ב מכל בתי הספר לטכנות בארץ.

מינהל מלונאי בכיר וקורסים מקצועיים והשתלמויות מקצועיות בתחום המזון ואומנות הבישול וכן קורסים עיוניים כגון הפקת אירועים, הקמת מסעדות וניהולן; מלון "תדמור" ובו 58 חדרים, שמקור הכנסותיו הוא מלינת אורחים, מסמינרים, ומכנסים ואירועים. משרד התמ"ת הוא הלקוח העיקרי של החברה - כ-35% מסך הכנסותיה מקורן במשרד. תדמור הוא הגוף הממשלתי היחיד המקנה הכשרה מקצועית לנוער ומבוגרים בתחומי אמנות הבישול והתיירות.

להלן התוצאות העסקיות של החברה לשנים 2007-2010 (באלפי ש"ח):

השנה	2007	2008	2009	2010
הכנסות	23,622	21,323	21,914	19,532
רווח/(הפסד) תפעולי	817	(452)	(1,235)	(2,767)
הון חוזר*	(1,759)	(2,454)	(4,821)	(7,477)

* ההפרש בין הנכסים השוטפים של חברה ובין התחייבויותיה השוטפות.

מהטבלה ניתן ללמוד על מגמת ירידה מתמשכת בהכנסות החברה, ברווחיותה ובהון החוזר שלה. על פי טיוטת הדוחות הכספיים הסקורים לרבעון הראשון לשנת 2011, מגמה זו נמשכת; וברבעון זה הפסד החברה מסתכם בכ-586,000 ש"ח. מצבה של החברה נגרם בשל מכלול גורמים, לרבות בשל היעדר הנהלה במשך פרק זמן ארוך, ובשל ליקויים בסדרי ממשל תאגידי (ראו להלן).

עם זאת, בסקרים קצרי טווח וכן בסקרים ארוכי טווח שביצע מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת נמצא כי שיעורי ההשמה של בוגרי תדמור גדולים מאלה של כלל הבוגרים בענף ההארחות.

הפעילות העסקית של החברה

1. מיזם⁸ בר מאסטר : בסעיף 11(א)(9) לחוק החברות הממשלתיות נקבע כי החלטות חברה ממשלתית המנויות בסעיף זה טעונות אישור של הממשלה, וכי הקמת חברה, לרבות הקמת מיזם, טעונה אישור של הממשלה. הסעיף מגדיר מיזם כהתקשרות "לביצוע פעילות כלכלית, ובלבד שיש בה כדי להשפיע באופן מהותי על רווחיות החברה, רכוש או התחייבויותיה".

בשנת 2003 התקשר תדמור (בהסכם שלא נחתם בכתב) עם יזם פרטי לשיתוף פעולה להפעלת בר מאסטר תדמור, שהוא מיזם להכשרת ברמנים. על פי ההתקשרות, הרווח או ההפסד מפעילות הבר מאסטר נחלק בין תדמור למנהל השותף בבר מאסטר שווה בשווה. להלן תוצאות פעילותה של החברה (הכוללת גם את תוצאות הפעילות של המיזם) וכן תוצאות הפעילות של מיזם בר מאסטר (באלפי ש"ח)⁹:

השנה	2003	2004	2005	2006
רווח מפעילות בר מאסטר	114	817	801	421
רווח/(הפסד) מפעילות החברה (לרבות רווחי בר מאסטר)	(683)	(1,108)	534	1,308

8 כפי שהגדירה החברה.

9 מתוך דוח סופי מס' 23 של מבקר הפנים של תדמור מאוקטובר 2008. לנוכח הטעויות בדיווח הכספי של המיזם שהתגלו בבדיקת מבקר הפנים (ראו להלן), מידת הדיוק של הנתונים מוטלת בספק. הנתונים המתייחסים לשנת 2003 מובאים מהצעת החלטת הפרטה מאוגוסט 2005.

מהנתונים עולה כי פעילות בר מאסטר השפיעה השפעה מהותית על תוצאותיה הכספיות של תדמור.

בספטמבר 2008, בהתאם לבקשת דירקטוריון החברה, בדק מבקר הפנים את פעילות המיזם. בבדיקתו הוא חשף טעויות, הן בהכנסות המיזם והן בעלויותיו, אשר השפיעו על סך הרווח השנתי לחלוקה ועל התחייבויות השותף לחברה וכי הסכם השותפות עדיין לא נחתם. בעקבות סכסוך בין השותפים בעניין חוב של המנהל השותף לתדמור, החליט תדמור ביוני 2009 להפסיק את פעילות המיזם. בהתאם לדוחות הכספיים ל-31.12.09 יש יתרת חוב של השותף לתדמור, בסכום גדול. תדמור והשותף הגישו תביעות הדדיות בבית המשפט המחוזי.

בשנת 2009 העלה הדירקטוריון חשדות לאי-סדרים כספיים בשל ניהול לא תקין של מיזם בר מאסטר. בתחילת אותה שנה החליט הדירקטוריון כי החשב יסיים את עבודתו בחברה; ברבעון השלישי קיבל הדירקטוריון דוח ביקורת חקירתית¹⁰ שנעשה "לצורך איתור פעולות כספיות חריגות בניהול החברה". בעקבות פרסום ממצאי הדוח החליט הדירקטוריון, בישיבתו בנובמבר 2009, על סיום העסקתו של המנכ"ל; בינואר 2011 מונה מנכ"ל חדש.

נמצא כי הנהלת החברה לא ביקשה את אישור הממשלה להקמת המיזם כנדרש, וכי הדירקטוריון מצדו לא דרש כי תעשה כן. משנת 2003, מועד תחילת ביצועו של המיזם, ועד סוף שנת 2008 הסתפקו הדירקטוריון ונציגי הרשות, המשמשים משקיפים בדירקטוריון, בדיווחי ההנהלה ולא יזמו בדיקה של המיזם, אף שמדובר במיזם מהותי מבחינת החברה. לדעת משרד מבקר המדינה על הדירקטוריון לבדוק את דיווחי ההנהלה כל אימת שמתבצע שינוי מהותי בפעילות החברה, ועל נציגי הרשות לפקח כראות על חברות ממשלתיות.

הרשות השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2011 כי פעילות המיזם החלה בהיקפים שאינם מהותיים, וכי על פי המצגים המוטעים שהוצגו לדירקטוריון המיזם נשא רווחים ואף הביא להקטנת הפסדי החברה. עוד הסבירה הרשות בתשובתה כי לא כל מיזם טעון אישור מהממשלה, וכי בהתאם לחוק נדרש לקבוע תנאים לכך. מאחר שתנאים אלו טרם נקבעו, לא נדרש אישור הממשלה למיזם.

לעניין הבאת מיזם לאישור הממשלה מעיר משרד מבקר המדינה כי לשיטת הרשות שום חברה ממשלתית לא חייבת בשום מקרה באישור ממשלה למיזם. גישה כזו מסכלת את תכלית החקיקה לקיים פיקוח ממשלה על פעולות משמעותיות בחברות. לפיכך יש לקבוע כי אי-קביעת תנאים כאמור איננה פוטרת חברה מקבלת אישור הממשלה להפעלת מיזם. בד בבד על הרשות ליזום את קביעת התנאים בחוק בהקדם.

2. התקשרויות : בסעיף 2 (א) לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), נקבע כי "כל תאגיד ממשלתי... לא יתקשרו בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו"¹¹ בסיגים המובאים בחוק חובת המכרזים ובתקנות שהותקנו מכוחו. תקנה 34 בתקנות חובת מכרזים, התשנ"ב-1993 (להלן - התקנות), מפרטת באילו מקרים יינתן לחברה פטור ממכרז. תקנה 34(4) פוטרת חברה "אשר עשרה אחוזים או יותר מכח ההצבעה באסיפותיה הכלליות או הזכות למנות עשרה אחוזים או יותר מן הדירקטורים שלה אינם בידי המדינה" מקיום מכרזים. עם זאת, לפי העיקרון המנחה בדיני מכרזים, על גוף ציבורי להעדיף ביצוע התקשרות באמצעות הליך

10 מדובר בדוח שהכין משרד רואי חשבון המתמחה בביקורת חקירתית.

11 במסגרת ההגדרות לחוק, מוגדר תאגיד ממשלתי, בין היתר, כ"חברה ממשלתית".

תחרותי כדי למקסם את התועלת הכלכלית הגלומה בכך וכדי לתת הזדמנות שווה למתמודדים בכוח. הדבר אף בא לידי ביטוי בתקנה 1ב(א) לתקנות בנוסחן עתה.

בישיבת הדירקטוריון במרץ 2009 דיווח המנכ"ל דאז, מר שלומי נדיר, כי "קיבלנו הנחיות מהיועמ"ש כי לגבי רכש העולה על סכום של 200 אלף ש"ח שנתי, אנו מחויבים בעריכת מכרז וכך נהגנו". בדיון של ועדת ביקורת באוקטובר 2010 הוצגה עמדת הרשות ולפיה "חוק חובת המכרזים לא חל על תדמור, אבל כולנו מסכימים [כי] לאור המצב שקיים בתדמור יש לערוך נוהל של חובת ניהול מכרזים"¹².

מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי למרות הנחיית היועץ המשפטי, בשנים 2009 ו-2010 רכשה החברה ללא מכרז סחורות ושירותים מספקים בהיקפים שנתיים של למעלה מ-200,000 ש"ח¹³ (חוץ מאשר מכרז אחד שביצעה החברה בשנת 2009). עוד נמצא כי המלצת הרשות לקבוע נוהל לקיום מכרזים לא בוצע. כמו כן, הדירקטוריון לא עמד על כך שיישמו הנחיית היועץ המשפטי של החברה והמלצת הרשות, והרשות לא העירה על כך.

3. תמחור קורסים : נוסף על הקורסים שמממן משרד התמ"ת בסכום אחיד, מקיימת החברה גם קורסים עסקיים, והיא הקובעת את מחירם. בשנים 2009-2011 היא קיימה 14 סוגי קורסים עסקיים. בשנת 2011 השתתפו 9-28 תלמידים בכל קורס עסקי¹⁴, בשנת 2010 השתתפו 11-30 תלמידים ב-18 קורסים ובשנת 2009 השתתפו 10-22 תלמידים ב-24 קורסים. נמצא כי החברה לא תמחרה את כל סוגי הקורסים העסקיים, וכי חלק מהקורסים שכן תומחרו נפתחו אף שמספר תלמידיהם היה קטן מזה המבטיח את רווחיותו.

מתשובת תדמור למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 עולה כי עד שנת 2011 נעשה תמחור לשבעה סוגי קורסים.

על החברה לתמחר באופן מלא את כל הקורסים העסקיים ולקיים רק קורסים שבהם מספר המשתתפים מבטיח את רווחיותם.

פעילות לפי תחומים

פעילות ה ת י כ ו ן : התיכון יכול להכיל עשר כיתות שבכל אחת מהן כ-20 תלמידים, לפי הרכב זה: שלוש כיתות י'-י"ב בכל מחזור וכיתת י"ג אחת. ב-1.9.11, יומה הראשון של שנת הלימודים התשע"ב, למדו בכיתות י' בתדמור 40 תלמידים; מספר קטן בהרבה ממספר התלמידים בכל אחת משלוש השנים הקודמות¹⁵. ירידה במספר תלמידי כיתות י' עלולה לסמן מגמת ירידה במספר התלמידים הכולל בתיכון.

פעילות ה מ ל ו ן : במלון 58 חדרים, בחלקם לא התבצע שיפוץ או חידוש במשך למעלה מ-50 שנים. נמצא כי תפוסת החדרים הלכה ופחתה במשך השנים: למשל, שיעורי תפוסת חדרי המלון בשנים 2009 ו-2010 היו 64% ו-51%, בהתאמה, ושיעור תפוסת החדרים במחצית הראשונה של

12 פרוטוקול ועדת ביקורת מאוקטובר 2010.

13 רכישות תדמור הסתכמו ב-3.45 מיליון ש"ח בשנת 2009, וב-3.87 מיליון ש"ח בשנת 2010.

14 במועד סיום הביקורת לא נמסרו למשרד מבקר המדינה נתונים לגבי מספר קורסים בשנת 2011.

15 מספר התלמידים בכלל כיתות י' באחד בספטמבר בשנים 2008-2011 הוא 67, 66, 53 ו-40, בהתאמה.

שנת 2011 היא 43%. כפועל יוצא מכך, הכנסות החברה מהמלון פוחתות עם השנים. נוסף על כך, תדמור לא אמד את העלויות לתפעול חדר במלון.

המטבחים של תדמור: בתדמור חמישה מטבחים לשימוש המלון ולהכשרה של תלמידי התיכון ושל בית הספר. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה לגבי שימוש במטבחי תדמור בין ינואר 2008 לאוקטובר 2010 נמצא כי שיעורי התפוסה הממוצעת בימי העבודה הם 67% בבקרים ו-41% בערבים.

שימוש ותפעול חלקי בתשתיות החברה הם חלק מהגורמים למצבה הכספי הירוד של החברה. על החברה לנתח את התוצאות העסקיות של כל אחד ממגזרי פעילותה ולטפל במגזרים באופן ממוקד תוך שיפור יעילותם, כדי למקסם את רווחיות החברה ולהשיג את המטרות שלשמן הוקמה, ובהן "לשמש גוף ממלכתי מרכזי שיעסוק בהכשרה ובחינוך של כוח אדם לעבודה בענף המלונאות".

תביעות כנגד תדמור: בשנת 2010 הגישו 25 בוגרי תדמור¹⁶ תביעה בסך של למעלה מ-9 מיליון ש"ח נגד תדמור, בטענה כי לא נאמר להם שהלימודים בתדמור אינם אקדמיים, וכי "אין שקילות לתואר" שלמדו בחו"ל, לצורכי עבודה בשירות הציבורי. נוסף על כך הגישו תלמידים ועובדים לשעבר של החברה תביעות¹⁷ נגד החברה בסכום מצטבר של כ-1.6 מיליון ש"ח. למרות הסכם הפשרה בין עיריית הרצליה לתדמור משנת 2005, גם העירייה דורשת מהחברה חובות ארנונה בסכום של כ-2.7 מיליון ש"ח, חלקם בגין מדידות עדכניות של המבנים של תדמור וחלקם, לטענת החברה, שלא לפי הסכם הפשרה.

"תכנית הבראה": לנוכח מצבו הקשה של תדמור, בספטמבר 2011 ביקש מנהל הרשות, מר דורון כהן, מהחברה להכין תכנית הבראה. הדירקטוריון אישר "תכנית הבראה כלכלית"¹⁸ שהציג לו המנכ"ל. בתכנית מוצעות כמה "אסטרטגיות" שישומן יביא לגידול ברווחי החברה: שדרוג סדנת בישול; הקמת חנות למכירת מזון וקונדיטוריה; שדרוג אולמות אירועים; שדרוג חניון והסכתו לחניון בתשלום; שדרוג קומה א' במלון וייעודה ללקוחות עסקיים; והפיכתו של תדמור למלכ"ר (מוסד ללא כוונות רווח) לטובת פעילות החברה. בסוף שנת 2011 החל תדמור ליישם את תכנית הבראה.

תדמור השיב בנובמבר 2011 כי על משרד התיירות, משרד האוצר, משרד התמ"ת והרשות להירתם לסייע לשיקום החברה. הרשות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2011 כי היא פועלת באופן אינטנסיבי לגיבוש תכנית חירום מידית ולגיבוש חלופות להסדרת מצב החברה בטווח הזמן הבינוני. משרד התיירות השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2011 כי הוא מכיר בחשיבות תכנית הבראה, ובד בבד הוא מגבש תכנית אשר תכלול עידוד וסיוע בפתיחת קורסי תיירות, מלונאות וקולינריה והציע תמיכה בסך 2 מיליון ש"ח מתקציבו לצורך כך.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התיירות, למשרד התמ"ת ולרשות שבמשך השנים שחלפו מאז הוחלט להפריט את החברה הם לא פעלו על מנת להוציא לפועל את ההחלטה על ההפרטה וכן לא שמרו על יציבות החברה. משאשרה תכנית הבראה עליהם לסייע לחברה ולוודא כי תבוצע.

16 לבית המשפט המחוזי בתל אביב, מס' תיק ת"א 10-09-34121.

17 לבית הדין האזורי לעבודה בתל אביב ובבית המשפט השלום בתל אביב.

18 בדיקת כדאיות ובחינת ההשפעות של ביצוע שינויים אסטרטגיים בחברה.

סדרי בקרה וממשל תאגידי בחברה

"ממשל תאגידי" כולל עקרונות וכללים החיוניים לניהול זהיר של תאגידים ומתייחס בעיקר לפעילות הדירקטוריון והנהלת החברה בתחום הבקרה והפיקוח. בין העקרונות שנכללים בו: משמעת, שקיפות, אי-תלות, נשיאה באחריות ודיווח. יצוין כי במסגרת תיקון מס' 16 של סעיף 19(א2) בחוק החברות, התשנ"ט-1999 הוספו בו עקרונות של ממשל תאגידי.

בקרה פנימית היא תהליך שמתכננים ומבצעים ההנהלה והעובדים כדי להבטיח את מהימנות הדיווח הכספי של החברה, את האפקטיביות והיעילות התפעולית שלה ואת הציות שלה להוראות, לחוקים ולתקנות החלים עליה. מטרת הבקרה הפנימית היא, בין היתר, לטפל בסיכונים עסקיים מזוהים המסכנים את השגתו של כל אחד מהיעדים דלעיל¹⁹. על תדמור, בהיותו חברה ממשלתית, חלים חוזרי הרשות ובהם²⁰ 2009-1, 2010-1 בנושא הדוחות הכספיים. כמו כן חלים עליו הפרסומים המקצועיים הדנים בבקורות: תקן ביקורת 93 של לשכת רואי חשבון בישראל²¹ (להלן - תקן ביקורת 93),²² Coso שקבע מסגרת עבודה ליישום מערך בקרה כולל בחברות קטנות²³. תקן ביקורת 93 מציין כי גופים מבוקרים קטנים עשויים לנקוט אמצעים פחות פורמליים ותהליכים ונהלים פשוטים יותר להשגת יעדיהם²⁴.

נמצא כי חלק מהבקורות בתדמור לוקות בחסר ואינן מספקות פתרון הולם לסיכונים הגלומים בתחום פעילותה, וכי חוזרי הרשות לא יושמו באופן מלא. להלן פירוט:

1. נהלים : נהלים נועדו לסייע, בין היתר, לקיום מדיניות החברה ולמילוי הנחיות ההנהלה. בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי הנהלים שלפיהם פועל תדמור הם חלקיים בלבד ונתיבותם החלה רק בשנת 2008. אין נהלים בנושא תקציב, הפעלת התיכון, בית הספר והמלון ובנושא התקשוריות. ביוני 2009 החליט הדירקטוריון לגבש נהלים בנושא חוזר הרשות (ניהול סיכונים) ולאשר אותם בישיבתו הבאה, אולם הדבר לא נעשה. בישיבה שקיימה הרשות בספטמבר 2009 בהשתתפות החשב, סמנכ"ל כספים ודירקטורים של תדמור, היא הנחתה את תדמור להכין נהלים באמצעות חברה חיצונית. כמו כן, בדוח מס' 26 של מבקר הפנים, שהוגש לתדמור ולדירקטוריון בינואר 2010, הועלה כי אין לתדמור נהלים בנושא כוח אדם ובכלל זה נהלים העוסקים בשכר, בנכוחות, במקדמות ובהלוואות. בדוח הובאה המלצתו של מבקר הפנים ולפיה על תדמור להכין נהלים סדורים בנושאי כוח אדם ושכר, ותדמור קיבל המלצה זו, אך לא יישם אותה. בישיבת ועדת ביקורת ביולי 2010 הוחלט כי עד סוף אותו חודש תפנה הנהלת החברה לכמה יועצים חיצוניים לשם כתיבת נהלי עבודה אך הדבר לא בוצע. אף שבתקנות החברות הממשלתיות²⁵ משנת 2005 נדרש הדירקטוריון לקבוע נהל בדבר תנאי הכשירות ואופן הבחירה של פקידים בכירים בחברה, דירקטוריון תדמור גיבש טיוטת נהל בלבד, וגם על פיו החברה לא פעלה.

- | | |
|----|--|
| 19 | סעיף 42 בתקן ביקורת 93 של לשכת רואי חשבון בישראל. |
| 20 | חוזר דוחות כספיים 2010-1; חוזר דוחות כספיים 2009-1. |
| 21 | תקן ביקורת 93, הבנה של הגוף המבוקר וסביבתו, והערכת סיכונים המתייחסים להצגה מוטעת מהותית. |
| 22 | Coso הוא ארגון וולונטרי המאגד חמישה גופים (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission American Accounting Association; Financial Executives International; The Institute of International Auditors; AICPA; ima) ועוסק בשיפור איכות הדיווח הכספי באמצעות אתיקה מקצועית, בקורות חיצוניות ואפקטיביות וממשל תאגידי. מתוך אתר Coso.org. |
| 23 | Internal control over financial reporting-guidance for smaller public companies. |
| 24 | סעיף 45 בתקן ביקורת 93 של לשכת רואי חשבון בישראל. |
| 25 | תקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר אופן בחירת פקידים בכירים), התשס"ה-2005. |

הדירקטוריון והנהלת החברה טרם קבעו את הנהלים הנדרשים לתדמור, ולכן הוא פועל כמעט ללא נהלים.

הרשות השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2011 כי בישיבת ועדת הכספים של הדירקטוריון מאותו חודש הוחלט שהנהלת החברה תבחר "בטווח הזמן המייד" חברת ייעוץ לכתיבת נהלים. בפרוטוקול שצירפה הרשות צוינה החלטת הוועדה ולפיה ההתקשרות תיעשה בתוך שבוע, וכי הנהלים יוכנו עד סוף דצמבר.

2. **דוחות כספיים של החברה :** סעיף 33 בחוק החברות הממשלתיות מטיל על הדירקטוריון את החובה "לדאוג לעריכת דוחות כספיים" של חברה ממשלתית. בחוק נקבע כי רואה חשבון יגיש דוחות כספיים מבוקרים, על פי תקני ביקורת מקובלים לרבות תקנים שנקבעו בתקנות רואי חשבון (דרך פעולתו של רואה חשבון), התשל"ג-1973.

על פי חוזרי הרשות, מועד הגשת הדוח השנתי הוא 31 במרץ בשנה העוקבת. למרות זאת, הדוחות לשנת 2009 הוגשו לרשות בפברואר 2011, והדוחות לשנת 2010 הוגשו לרשות בנובמבר 2011.

בדוחות הכספיים לשנים 2009 ו-2010 נמנע רואה החשבון מלחוות דעה על הדוחות הכספיים, בין היתר מסיבות אלה: נוהלי הבקרה הפנימית של החברה לקויים במידה ניכרת בכל הקשור למעקב אחר סחורה, לרישומי סחורה ולניפוקי סחורה; החברה לא ניהלה ספר נכסים; החברה לא קיימה מעקב מסודר אחר הטיפול בצ'קים חוזרים; מסקנות מבקר פנים בדוח ביקורת מס' 27 טרם יושמו. נמצא כי הנהלת החברה והדירקטוריון לא טיפלו כראוי בחולשות ובליקויים שהביאו לעיכוב בחתימה על הדוחות הכספיים לשנים אלו ולהימנעות רואה החשבון כאמור.

על הדירקטוריון והנהלת החברה לנקוט ללא דיחוי את הצעדים המתחייבים כדי להביא לכך שתדמור יגיש את דוחותיו הכספיים במועדם ושיתוקנו הליקויים בבקורות ובסדרי הממשל התאגידי.

3. **הנהלה בדרג ביניים :** המבנה הארגוני של חברה אמור לספק לה את המסגרת הרצויה להשגת יעדיה תוך האצלת סמכות ואחריות בהתאם להיקף ולאופי של פעילותה²⁶. תדמור מעסיק עשרות עובדים²⁷, מחזורו הכספי כ-20 מיליון ש"ח בשנת 2010 והוא מקיים מגוון רחב של פעילויות. עד מאי 2009 כללה הנהלת החברה רק חשב ומנכ"ל (ששימש גם כמנהל ביה"ס). מאז ועד פברואר 2011 (מועד מינוי המנכ"ל החדש) נכללו בהנהלת החברה, לסירוגין, סמנכ"ל כספים וחשב בלבד. בפרק הזמן שבו לא היה לחברה מנכ"ל הוטל תפקיד הניהול על מספר מצומצם מאוד של בעלי תפקידים²⁸. היעדר מנהלים בדרג ביניים במסגרת מבנה ארגוני מתאים כאמור הוא אחד הגורמים לפגיעה בניהול התקין של החברה. יצוין כי משנת 2003 ועד ינואר 2012 פעל הדירקטוריון בלא יו"ר, והדבר הקשה עוד יותר את ניהול החברה.

נמצא כי החברה לא בחנה ולא קבעה את המבנה הארגוני המתאים לה. בד בבד עם קידום הליך ההפרטה ויישום תכנית הבראה, על החברה להתאים את המבנה הארגוני שלה לאופייה מהבחינה הניהולית והמקצועית. ראוי כי אימוץ מבנה ארגוני כאמור ייעשה תוך הקפדה על עקרונות של חיסכון ויעילות, כדי לשפר את תפקוד החברה ולהשביחה כנכס של המדינה.

26 מתוך תקן ביקורת 93, לשכת רואי החשבון בישראל.

27 כ-80 עובדים וכ-70 פרי-לנסרים.

28 בראשם סמנכ"ל הכספים ויו"ר ועדת הכספים לתקופה של כ-3 חודשים.

4. מינוי בפועל לתפקיד ניהולי בכיר ללא מכרז: במאי 2009, לאחר סיום עבודתו של מנכ"ל החברה, מר שלומי נדיר, שכיהן גם כמנהל בית ספר, נותר בית הספר ללא מנהל. אחד התנאים שנקבעו בהסכם ההתקשרות בין החברה למשרד התמ"ת הוא שחובה לאייש את תפקיד מנהל בית הספר. באוקטובר 2010 מונתה, על פי הצעת משרד התמ"ת, מנהלת התיכון גם לממלאת המקום של מנהל בית הספר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח התקופה הממושכת שבה עובד משמש כממלא מקום, ראוי כי החברה תקיים מכרז לאיוש התפקיד.

תדמור השיב בנובמבר 2011 כי הוא מקבל את המלצת הביקורת ומתכנן להוציא "מכרז מסודר" לבחירת מנהל בית ספר קבוע.

5. הפרדת תפקידים: מטרתה של הפרדת תפקידים²⁹ היא להפחית את הסיכוי שעובד יהיה נתון במצב המאפשר לו הן לבצע טעויות או תרמיות והן להסתירן במהלך הרגיל של עבודתו. ההוצאה השנייה בגודלה בחברה³⁰ היא מזון ומשקאות. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי מנהל המחסן, האחראי לקבלת הסחורה, לאחסונה ולניפוקה ליחידות החברה הוא גם הגורם היחיד המבצע את רכש המזון בשלמותו אף שמדובר בתפקידו של קניין החברה. יצוין כי לא נמצא כל ליקוי בעבודת מנהל המחסן.

לדעת משרד מבקר המדינה, רכישת המזון על ידי מנהל המחסן היא בבחינת "נקודת תורפה" בסדרי הבקרה הפנימיים של החברה, ועל החברה להקפיד על הפרדה בין התפקידים האמורים.

6. שרשרת חתימות³¹: מטרתם של סדרי ממשל תאגידי המעוגנים בחוזר הרשות³² הם לחייב גם את דרגי הביניים בחברות השונות לשאת באחריות לתחומים ולפעולות שהם מופקדים עליהם. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בשנת 2010 המנהלים בדרגי הביניים (למעט מנהל אחד) סירבו לחתום על הצהרה בדבר דיווחים על תרמיות וליקויים המיועדת להנהלה, למבקר הפנים ולדירקטוריון. סוגיה זו עלתה גם בדוח דירקטוריון לשנת 2009 ולפיו "מנהלים בדרג ביניים סרבו לחתום על הצהרה בדבר דיווחים על תרמיות וליקויים להנהלה, למבקר פנים ולדירקטוריון". משרד מבקר המדינה מעיר כי מצב זה משקף חוסר נכונות של מנהלים בתדמור לשאת באחריות, לשתף פעולה כדי להבטיח את תפקודן התקין של מערכות הבקרה של החברה וליישם סדרי ממשל תאגידי.

7. מערכת משוב: איכות מערכת המידע בחברה משפיעה על יכולתה של הנהלת החברה לקבל החלטות נאותות לצורכי ניהול וכן משפיעה על יכולתה של החברה לשלוט בפעולותיה³³. מערכת המידע בתדמור מיושנת, ו"נופלת" אחת לכמה ימים. המערכת פועלת באמצעות שרת ישן, ואם הוא יתקלקל, אין אחרים בנמצא. אף שבדוח דירקטוריון לשנת 2009 צוין כי "נמצאו ליקויים הנובעים בחלקם... מהעדר תוכנות וחומרות שיאפשרו בקרה ובדיקת שלמות ואמינות הנתונים ויכולת ניהול זרועות ממשקים בכל התחומים בהתאמה לארגון במבנה של תדמור", במועד סיום הביקורת טרם שיפרה החברה את מערכת המידע שברשותה.

29 בקרה הנדרשת על פי תקן ביקורת 93 של לשכת רואי החשבון בישראל.

30 אחרי הוצאות שכר.

31 תהליך בו מנהלים בדרגות בכירות חותמים על הצהרות מנהלים בהתחשב בתפקידיהם וכגיבוי להצהרות הכלולות בדוחות הכספיים, ואילו המנהלים בדרגה בכירה פחות, חותמים על ההליכים להם הם אחראים.

32 חוזר הרשות מס' 2010-1.

33 בקרה הנדרשת על פי תקן ביקורת 93 של לשכת רואי חשבון בישראל.

תפקוד הדירקטוריון

1. הרכב הדירקטוריון: בחוק החברות הממשלתיות נקבע כי מספר הדירקטורים בחברה ממשלתית לא יעלה על שנים עשר, וכי מספר הדירקטורים מקרב עובדי המדינה לא יעלה על שני שלישים מכלל חברי הדירקטוריון שמונו לנציגי הממשלה. כאמור, ההתאחדות היא מבעלי החברה ובמשך למעלה מעשור היא ביקשה למנות דירקטורים מטעמה לדירקטוריון.

אף שההתאחדות היא אחד מבעלי החברה, במשך למעלה מעשור היא לא הצליחה לממש את זכותה לניהול החברה בדרך של מינוי דירקטורים; בסוף שנת 2010 מינה שר התיירות הנוכחי, סטס מיסז'ניקוב, שני דירקטורים מטעמה.

2. יו"ר הדירקטוריון: על פי חוק החברות הממשלתיות, הדירקטוריון אחראי לבחור את אחד מחבריו ליו"ר הדירקטוריון, והבחירה טעונה אישור של השרים. שר התיירות ושר האוצר הם השרים האחראים לאשר את בחירת יו"ר הדירקטוריון של תדמור, לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים (להלן - ועדת שפניץ).

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בפרק הזמן שבין שנת 2003 ועד ינואר 2012 פעל דירקטוריון תדמור ללא יו"ר. בתקופה זו הגישו השרים הרלוונטיים לוועדת שפניץ שתי בקשות למינוי מועמדים לתפקיד - אחת לא אושרה והשנייה אושרה בינואר 2012; באותו מועד מונה היו"ר בידי השרים. בהיעדר יו"ר לדירקטוריון נפגעו תפקודו של הדירקטוריון וכן תפקודו וניהולו של תדמור. הפגיעה מהותית במיוחד נוכח העובדה כי החברה פעלה בלא מנכ"ל במשך למעלה משנה.

3. קביעת מדיניות ואישור תכניות: לפי חוק החברות הממשלתיות, עיקר תפקידיו של הדירקטוריון הם "לקבוע את המדיניות הכללית של החברה בתחום מטרותיה", "לקבוע מידי שנה תכנית הפעולה של החברה לאותה שנה ותכניותיה לטווח ארוך", לעקוב אחר יישום המדיניות, התכניות והתקציבים. נוסף על כך מוטלת על הדירקטוריון החובה לדאוג לעריכת הדוחות הכספיים של החברה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי משנת 2009 הדירקטוריון ייחד את מרב זמנו לעניינים שוטפים ולטיפול בחילופי ההנהלה. הוא לא עסק בקביעת המדיניות הכללית של החברה ובתכניות פעולה³⁴ לטווח הארוך.

4. פעילות הדירקטוריון: הפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון וועדותיו מלמדים על ליקויים בפעילות הדירקטוריון. להלן כמה דוגמאות: (א) בישיבת דירקטוריון ביוני 2009 הובא לידיעת הדירקטוריון חוזר הרשות בנושא ניהול סיכונים. למרות זאת, ואף שהאחריות ליישום החוזר מוטלת על הדירקטוריון, לא יושם החוזר; (ב) מאז מרץ 2010 דן הדירקטוריון בכמה מישיבותיו בנושא הגירעון בתיכון. באפריל 2010, במסגרת ישיבת דירקטוריון, הציע יו"ר הישיבה להקים ועדה ייעודית לבדיקת נושא זה. בישיבה ביוני 2010 הציע דירקטור למנות צוות מצומצם לשם כך. במועד סיום הביקורת עדיין לא מינה הדירקטוריון ועדה או צוות מצומצם שיעסקו בנושא; (ג) הדירקטוריון לא קיבל שום החלטה ביצועית לגבי בעיות הבטיחות בבית הספר אף שהנושא הועלה לדיון בישיבות הדירקטוריון מפעם לפעם; (ד) הדירקטוריון לא פעל דיו למציאת פתרון לקידום שיפוץ המבנים של תדמור על אף הצורך הדחוף בכך; (ה) חלק מהפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון אושרו באיחור ניכר.

34 עד שנת 2009 קבע דירקטוריון החברה תכניות פעולה אחדות.

תדמור השיב בנובמבר 2011 כי מינואר 2011 התאריך בו נכנס לתפקידו המנכ"ל החדש "החל הדירקטוריון לעסוק באופן אינטנסיבי, בהסדרת נוהלי החברה, בבחירת מבקר פנים חדש לחברה, הכנת תכנית הבראה וניסיון להכנת תכניות כלכליות ארוכות טווח לשיקומה הכלכלי של החברה".

מן האמור לעיל עולה כי דירקטוריון תדמור לא תפקד כנדרש ולא מילא את ייעודו כמתווה מדיניות וכמפקח על פעולותיה של הנהלת החברה. על משרדי התיירות והאוצר לנקוט את כל הצעדים המתחייבים כדי לוודא שדירקטוריון תדמור יאויש במלואו ויתפקד כנדרש, כדי לשפר את תפקודה של החברה ולקדם פתרון למשבר שהיא נתונה בו.

5. מינויים: (א) בחירת מנכ"ל: מינוי מנכ"ל בחברה ממשלתית מוסדר בסעיף 37 בחוק החברות הממשלתיות. השרים נדרשים לאשר את המינוי, לאחר שהתייעצו בנושא עם הוועדה לבדיקת מינויים. כמו כן, נושא המינויים בחברות ממשלתיות מוסדר בין השאר בהנחיה³⁵ של היועץ המשפטי לממשלה. בחוזר של רשות החברות משנת 2001³⁶ נקבעו הנחיות בדבר אופן בחירת עובדים בכירים בחברות ממשלתיות, ובין היתר נקבע כי הדירקטוריון יקבע מראש מתכונת לבחירת מנכ"ל לרבות הקמת ועדת איתור; יקבע קריטריונים לבחירה וינמק את בחירתו.

כאמור, בנובמבר 2009 עד ינואר 2011 (ועד בכלל), במשך שנה וחודשיים, לא היה לתדמור מנכ"ל. בחירת המנכ"ל החדש בוצעה באמצעות שתי ועדות איתור³⁷: הראשונה פעלה במשך תשעה חודשים, ובסופו של דבר - לאחר שהוועדה בחרה זוכה, הוא משך את מועמדותו. בעקבות זאת, הוקמה ועדת איתור שנייה שפעלה במשך ארבעה חודשים.

נוסף על התמשכותו היתרה של תהליך בחירת המנכ"ל, נמצאו ליקויים שונים בפעולות ועדות האיתור: הוועדה לא נימקה את כל הניקוד שנתנה למועמדים, שלא לפי נוהל הרשות, לעיתים סיכומיה האריתמטיים היו שגויים ולעיתים ניתן למועמדים ניקוד שאינו עולה בקנה אחד עם הקריטריונים שקבעה הוועדה עצמה.

(ב) בחירת מנכ"ל בפועל: בסעיף 37(א) לחוק נקבע כי מינוי מנכ"ל טעון אישור השרים לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים (להלן - ועדת הבדיקה). חוזר 2001/1 של הרשות³⁸ דן בין השאר במינוי מנכ"ל בפועל. על פי החוזר, מינוי מנכ"ל בפועל ייעשה בניסבות מיוחדות בלבד, למשך פרק זמן מוגבל ובאישור מנהל הרשות.

נמצא כי בשיבת הדירקטוריון מספטמבר 2010 הוחלט למנות דירקטור למלא מקום המנכ"ל. מאז ועד לסיום כהונתו בדצמבר אותה שנה לא ביקש הדירקטוריון את אישור מנהל הרשות למינוי כאמור.

הרשות הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2011 כי בתקופה זו פעלה "ועדת ניהול" המוסדרת בחוק החברות, שלא נדרשים לגביה הליכי אישור, ולא ממלא מקום מנכ"ל. לעומת זאת, תדמור השיב למשרד מבקר המדינה בינואר 2012 כי לא הוקמה ועדת ניהול, וכי האחריות לניהול הוטלה על דירקטור, שנעזר מפעם לפעם בדירקטורים אחרים; בפועל פעל הדירקטור כמנכ"ל.

35 הנחיה מספר 6.5000 של היועץ המשפטי לממשלה

36 חוזר הרשות, מינוי עובדים בכירים על ידי הדירקטוריון, 2001/1.

37 חברי ועדות האיתור הם דירקטורים. בוועדת האיתור הראשונה כיהנו ארבעה דירקטורים, ובוועדת איתור השנייה כיהנו שישה דירקטורים.

38 חוזר מילי 2001.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי על חברה ממשלתית כמו תדמור חלים דיני החברות הכלליים ודיני החברות הממשלתיות הייחודיים לחברות ממשלתיות. חוק החברות הממשלתיות מתווה דרך לבחירת מנכ"ל, אך אין בו אזכור לוועדת ניהול.

(ג) ועדת איתור למינוי מבקר פנים: בישיבת דירקטוריון מפרברואר 2011 הוחלט על סיום העסקתו של מבקר הפנים, ובמאי אותה שנה נקבעו קריטריונים לניקוד מועמדים לתפקיד זה. ועדת האיתור³⁹ החלה את פעילותה בסמוך לתאריך זה, ולאחר שסיימה את עבודתה העבירה לדירקטוריון את המלצתה על המועמד הזוכה, והדירקטוריון אישר אותה ביולי 2011.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בחלק מהמקרים הניקוד שנתנו חלק מחברי הוועדה לקריטריונים אובייקטיביים לא עלה בקנה אחד עם כללי הניקוד שהם עצמם קבעו.

המלצות מבקר הפנים בנושא טוהר המידות

באוקטובר 2010 ובפברואר 2011 הגיש מבקר הפנים לתדמור ולדירקטוריון טיוטה ראשונה וטיוטה שנייה של דוח ביניים⁴⁰ ובהן המלצה לפנות למשטרה לבדיקת כמה אירועים שיש חשש שבמסגרתם בוצעה פגיעה בטוהר המידות. טרם הוגש דוח סופי היות שמבקר הפנים סיים את כהונתו בחברה. סמנכ"ל הכספים של החברה בשיתוף היועץ המשפטי של החברה הגישו למשטרה תלונות על שני מקרים שבהם התעורר חשד לכאורה לפגיעה בטוהר המידות. בטיוטת דוח הביקורת השנייה נכללים, נוסף על תלונות אלה, נושאים אחרים בתחום טוהר המידות. נמצא כי ועדת הביקורת קיימה דיון חלקי בלבד בטיוטות הדוח ולא מיצתה את ההליכים שהיה עליה לבצע.

תדמור הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 כי ועדת הביקורת והדירקטוריון החליטו כי מבקר הפנים החדש ישלים את כתיבת טיוטת הדוח ועם הוצאתו הוא יועבר לדיון וליישום על ידי האורגנים שהוזכרו.

טיוטת הדוח כוללת ממצאים חמורים, ולכן על אף היותה בגדר טיוטה היה על הדירקטוריון לדון בה ביסודיות ולהחליט כיצד לטפל בממצאיה.

מעורבות משרדי ממשלה בפעילותו של תדמור

משרד התיירות

יעדי משרד התיירות בתחום הכשרת כוח אדם במלונאות התמקדו בשנים האחרונות בפיתוח ההון האנושי ובעידוד התעסוקה בתיירות, בהכשרת כוח אדם מקצועי חדש ובשיפור איכות כוח האדם הקיים. היעדים אמורים היו להתממש, בין היתר, באמצעות ארגון קורסי הכשרה וקיום ירידי תעסוקה וקמפיינים במקצועות התיירות, כגון מורי דרך ומנהלי אתרים. יצוין כי הממשלה, לרבות משרד התיירות, אינה מתקצבת את פעילותו של תדמור.

39 ועדת האיתור כללה שלושה דירקטורים ואת מנכ"ל תדמור.

40 דוח מבקר הפנים מס' 27 "עבודה מיוחדת בנושא תלונה שהוגשה".

נמצא כי מטרותיו ויעדיו של משרד התיירות לשנים 2008-2011 בתחומי פעילותו של תדמור הוגדרו באופן כללי בלבד ולא התייחסו באופן ספציפי למטרותיו של תדמור, וכי היה שיתוף פעולה רופף בלבד בין משרד התיירות לחברה.

משרד התיירות השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2011 כי בשנת 2009 שר התיירות הנוכחי נכנס לתפקידו וקבע ארבעה יעדים אסטרטגיים מרכזיים, ובהם הכשרת כוח אדם בתיירות, וכי מאז פברואר 2010, מועד מינויה של עובדת המשרד לדירקטוריון תדמור, התחזק שיתוף הפעולה עם החברה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא נמצאו תימוכין לכך שהכשרת כוח אדם בתחום המלונאות, שהוא תחום ייעודי בתחום התיירות, נכלל בין יעדיו האסטרטגיים של המשרד ומטרותיו.

משרד התמ"ת ומשרד האוצר

1. התקציב : פעילות ההכשרה המקצועית של משרד התמ"ת מתקצבת בתקנות תקציביות, המשמשות לכלל ההכשרות המקצועיות של משרד התמ"ת. בחירת הגופים מתבצעת באמצעות מכרזים אחת לכמה שנים. התקציב בתקנה כולל את התקציב שנקבע בחוק, עודפים מחויבים ושינויים. העודפים המחויבים הם התחייבויות תקציביות שהמשרד קיבל עליו בשנה הקודמת אך טרם שולמו. להלן נתונים על הרכב התקנות התקציביות (באלפי ש"ח):

התקציב והביצוע בפעולות הכשרה מקצועית

השתתפות בהכשרת מבוגרים			הכשרה מקצועית ובכלל זה בענף המלונאות			תקנה תקציבית
2009	2010	*2011	2009	2010	*2011	שנת התקציב
1,956	3,820	3,029	6,120	6,731	4,240	התקציב המקורי
17,960	15,158	13,537	102,178	76,922	62,042	התקציב על שינויי ⁴¹
10.89%	25.20%	22.38%	5.99%	8.75%	6.83%	שיעור התקציב המקורי מהתקציב על שינויי
6,444	2,536	5,106	20,963	12,530	22,950	ביצוע מצטבר
35.88%	16.73%	37.72%	20.52%	16.29%	36.99%	שיעור הביצוע (מתוך התקציב על שינויי)

* נתוני שנת 2011 מעודכנים ל-8.1.12 (מתוך מערכת חשב"ל)

כפי שעולה מן הטבלה, שיעור ביצוע התקציב קטן בהשוואה לתקציב על שינויי, בין היתר מהסיבות האלה:

(א) משרד התמ"ת אינו ערוך לטפל בעת ובעונה אחת בכתיבתם, בפרסומם ובביצועם של כמה מכרזים להתקשרויות בתחומים המתקציבים בתקציב ההכשרה המקצועית אלא מטפל בכל מכרז בנפרד לפי סדר עדיפויות שקבע. עקב כך חל עיכוב בפרסום המכרזים להכשרה מקצועית ובביצועם.

41 התקציב על שינויי כולל את התקציב המקורי בצירוף עודפים מחויבים ושינויים נוספים כגון תוספות בגין הסכמים קואליציוניים או גרועות בגין קיצוצים.

(ב) היקף העודפים המחויבים בתקנות כאמור אינו משקף את ההתחייבויות הפעילות (הנמשכות) בגין הכשרה מקצועית. לכן בשנת 2011 בדק משרד התמ"ת את הרכב סעיפי העודפים המחויבים (המרכיבים את התקציב המאושר) ומצא שנפתחו התחייבויות בגין קורסים שעתידיים להיפתח, אבל לא סגר את ההתחייבויות של הקורסים שלא נפתחו. עקב כך מדי שנה כלל סכום העודפים המחויבים גם את סכום ההתחייבויות בגין קורסים שאושרה פתיחתם אך לא נפתחו בפועל. לנוכח תוצאות הבדיקה, בשנת 2011 ביטל משרד האוצר, בשיתוף משרד התמ"ת, התחייבויות כאמור בסכום כולל של כ-8.4 מיליון ש"ח ששיעורו כ-40% מסכום העודפים המחויבים⁴². בשנים 2009-2010 העביר משרד האוצר למשרד התמ"ת את העודפים המחויבים בין יוני לאוגוסט והדבר גרם לקושי בקיום ההכשרות המקצועיות. בשנת 2011 העביר משרד האוצר למשרד התמ"ת את רוב העודפים כבר בפברואר.

2. הסכם התקשרות להפעלת תיכון : הסכמים להפעלת תיכונים השייכים לרשות המכשירות נועד מהבחינה המקצועית (להלן - רשות) נחתמים משנת 2000 רק על ידי צד אחד (הרשות) ואינם נחתמים על ידי משרד התמ"ת. הסיבה לכך היא שבהיעדר חפיפה בין תקופת שנת הלימודים (המתחילה בספטמבר) לשנת התקציב (המתחילה בינואר), חשש משרד התמ"ת שחתימה על ההסכם בספטמבר תחייב אותו בתקציב אשר עלול לא להיות מאושר בינואר.

משרד התמ"ת הסביר למשרד מבקר המדינה כי יש כמה פתרונות להסדרת בעיה זו, והישים שבהם הוא שההסכם יחתם לארבעה חודשים בלבד (בתקופת החפיפה בין שנת הלימודים לשנת תקציב) עם אופציה להארכת תקופת ההסכם בשמונה החודשים הנותרים עד סוף השנה; שיטה זו פועלת היטב במכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע (מה"ט) ובמעונות היום.

משרד התמ"ת השיב בדצמבר 2011 כי ההסכם האחרון להפעלת תיכונים משנת 2000 מתארך מאליו מדי שנה, וכי לאחרונה חתם תדמור על הסכם חדש, ו"בימים הקרובים" יחתום עליו גם חשב משרד התמ"ת.

במועד סיום הביקורת, יותר מעשר שנים לאחר שנדרש משרד התמ"ת לחתום על הסכם עם תדמור, עדיין לא חתם משרד התמ"ת על ההסכם. לדעת משרד מבקר המדינה, הדבר אינו תקין. מן הראוי שהתקשרות בכלל ושל משרד ממשלתי בפרט תעוגן בהסכם חתום על ידי כל הצדדים באופן שוטף, כדי שהפעילות תתבצע על סמך הסכמים תקפים.

3. מועד החתימה על הסכם הארכת התקשרות להכשרה מקצועית : משנת 2008, המועד שבו זכה תדמור במכרז להפעלת קורסים להכשרה מקצועית בענף ההארכה, הוא מתקשר עם משרד התמ"ת בהסכמים להארכת התקשרות זו. ההסכם הוא עם אופציה להארכה בשנתיים נוספות.

נמצא כי משנת 2008 שני הסכמי הארכה נחתמו באיחור של 8-19⁴³ חודשים, לאחר שפעילות ההכשרה החלה, וכי בהסכם אחד לא צוין תאריך החתימה.

4. הארכת מכרז : בשנת 2008 פרסם משרד התמ"ת מכרז להפעלת קורסי הכשרה מקצועית בענף ההארכה. בסוף באוגוסט אותה שנה נחתמו הסכמים עם הזכיינים לתקופה של שנה עם אופציה להארכה בשנתיים נוספות. אף שתקופת ההסכמים עמדה לפוג בסוף אוגוסט 2011, משרד התמ"ת לא פרסם מכרזים חדשים. בעקבות כך פנה משרד התמ"ת ביולי 2011 לכל הזכיינים והודיע להם כי מספטמבר 2011 לא ניתן יהיה לפתוח קורסים חדשים. רק ביולי 2011 פנה אגף להכשרה

42 מדובר בסגירת התחייבויות בסך 8.4 מיליון ש"ח שנוצרו עד שנת 2009 (ועד בכלל) לגבי כלל העודפים שנוצרו בשנים אלו, שסכומם הכולל כ-21 מיליון ש"ח.

43 הסכם פעילות חינוכית להכשרה מקצועית לנוער לתקופה 1.9.09-31.8.10 שנחתם במרץ 2011.

ופיתוח כוח אדם במשרד התמ"ת לוועדת המכרזים בבקשה לאשר את הארכת ההתקשרות עם חלק מהזכיינים הקיימים בשנה נוספת או עד שייבחרו זכיינים במכרז חדש.

משרד התמ"ת השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2011 כי באוקטובר 2011 המשרד חתם על הסכם הארכה עם תדמור לשנה נוספת.

ראוי כי משרד התמ"ת ייערך מבעוד מועד לפרסום מכרזים חדשים לפני סיום ההסכמים מול הזכיינים, כדי שלא לפגוע בהכשרה המקצועית בענף המלונאות.

5. הפחתת מספר הקורסים להכשרת מבוגרים במחוז תל אביב: בהיעדר מנהל לבית הספר במשך כמה חודשים, משרד התמ"ת הסיר את הפיקוח מקורסים שהתקיימו בתדמור, והדבר גרם להפחתה במספר הקורסים להכשרת מבוגרים במחוז תל אביב שקיים תדמור - משישה קורסים בשנת 2009 לשניים בשנת 2010. הפחתת מספר הקורסים פגעה בהכנסותיו של תדמור.

משרד התמ"ת ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 כי עם סיום עבודתו של מנכ"ל החברה, ששימש גם מנהל בית הספר, הוא נאלץ להפסיק את הפעילות בהכשרת מבוגרים, ובכלל זה הסיר את הפיקוח על קורסים עסקיים. עוד ציין כי הקשר בין המשרד להנהלת החברה היה רופף ורב הנסתר על הגלוי בכל הקשור במינויים שנעשו בחברה, וכי המשרד נהג באחריות וברגישות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד התמ"ת לפעול בשיתוף פעולה מלא עם הנהלת החברה כדי לפתור בעיות במועדן ולהימנע ככל הניתן ממצבים שבהם נאלץ המשרד להסיר את הפיקוח.

טיפול בענייני מקרקעין שבשימוש תדמור

מעמדו של תדמור במקרקעין שבהם הוא פועל הוא כשל שוכר, ואת בעלת הנכסים, שהיא מדינת ישראל, מייצג הדיור הממשלתי. בשנת 2005 בשל חובות ארנונה גבוהים של תדמור לעיריית הרצליה, סוכם בין החברה למשרד האוצר כי המדינה תעביר הלוואת בעלים לחברה ובתמורה יימכרו מעונות שהפעילה החברה. בשנת 2005 נמכרו מעונות לתלמידים ונחתם הסכם המסדיר את מכירתם ואת נושא השכירות בין מדינת ישראל לתדמור. לטענת תדמור ההסכם נכפה עליו, ומשנת 2007 תדמור הפר אותו וחדל לשלם דמי שכירות. הדבר גרם להיווצרות בעיות בכמה תחומים:

1. גביית שכר דירה: תדמור לא שילם למדינה דמי שכירות, למעט בפרק הזמן שבין מועד החתימה על ההסכם בשנת 2005 ועד סוף 2007. כבר בדוח של משרד מבקר המדינה משנת 2002⁴⁴ צוין כי "כל עיכוב בהחלטה על עתיד תדמור גורם הפסד למדינה שאינה מקבלת תמורה בעד הקרקע שבבעלותה". משנת 2007, במשך ארבע שנים, נעזרים החברה והדיור הממשלתי ביועצים משפטיים חיצוניים בניסיון ליישב את המחלוקת בין החברה לדיור הממשלתי, אך הליך זה טרם נשא פרי.

מתשובת משרד התיירות, אגף החשב הכללי ותדמור עולה כי בנובמבר 2011, פנה תדמור ליועץ המשפטי לממשלה לשם יישוב המחלוקת בינו לדיור הממשלתי. היועץ המשפטי לממשלה הנחה את מנהל הרשות לפעול ליישוב הסכסוך.

2. בעיות בטיחות ושיפוץ המבנים : מאז הוקמה החברה בשנת 1961 לא נעשה שיפוץ יסודי במבנים שלה. מדובר במבנים ישנים, שנבנו עוד לפני שהוקמה החברה. משנת 2006 ואילך הוגשו לתדמור, למשרד התיירות ולדירור הממשלתי לסירוגין, על פי הזמנתם, דוחות וסקרים ששיקפו בעיות בטיחות חמורות. כמו כן, בהסכמים של משרד התמ"ת עם תדמור משנת 2008 להפעלת קורסים של הכשרה מקצועית למבוגרים ולנוער, התחייב תדמור להחזיק לצורך זה במבנים העומדים בסטנדרדים בטיחותיים. אף שגורמים באגף הכשרה מקצועית במשרד התמ"ת היו ערים לסכנה הבטיחותית, הם לא הביאו את הדבר לידיעת הגורמים במשרד התמ"ת האחראים לחתום על הסכמים מול תדמור. בשנת 2009 הקצה משרד התיירות תקציב לשיפוץ בסכום של כ-10 מיליון ש"ח, אולם השיפוץ לא בוצע מאחר שהדירור הממשלתי התנה את תיקון הליקויים בחתימה על הסכם שכירות.

הדירור הממשלתי השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2011 כי האחראיות הבלעדית לתחזוקת המבנים שברשות החברה חלה עליה ואף צירף הוראת תכ"מ⁴⁵ התומכת בגישה זו.

3. מכירת המעונות : עד שנת 2005 החזיק תדמור במבנים ששימשו למעונות לתלמידים (מבוגרים) במסגרת הכשרה מקצועית, וכך אפשרו את השתלבותם וקליטתם של תלמידים מכל רחבי הארץ. בשנת 2005 בגלל הקושי של תדמור לפרוע את חובותיו בגין ארנונה לעיריית הרצליה, נחתם הסכם בינו ובין הדירור הממשלתי. על פי ההסכם, לאחר שתדמור יפנה את המעונות, הדירור הממשלתי ימכור אותם ויעביר לתדמור הלוואת בעלים בסך 3.4 מיליון ש"ח. נמצא כי ההחלטה על מכירת המעונות לא התבססה על עבודת מטה, וכי משרד האוצר והחברה לא דנו בהשפעות מכירת המעונות על ציבור התלמידים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על החברה, משרד התיירות והדירור הממשלתי לפעול בהקדם האפשרי לפתרון בעיות הבטיחות נוכח השפעתם על רשות הרבים, וכן עליהם לפעול בהקדם לשיפוץ המבנה לשם שמירה על ערכו כנכס מדינה ומיצוי הפוטנציאל הכלכלי שלו, וכך בד בבד לפעול ליישוב הסכסוך בעניין הסכם השכירות. אי-גביית דמי שכירות גורמת לחוסר שוויון בין תדמור ובין ספר פרטיים בתחום ההכשרה המלונאית.

סיכום

בשנת 2005 החליטה הממשלה להפריט את תדמור. מאז מועד קבלת ההחלטה, שטרם יושמה במועד סיום הביקורת, שוררת בתדמור אי-ודאות, מצב תשתיות הולך ומידרדר, ניהול לקוי ומצבו הכספי הורע. דירקטוריון תדמור לא מתפקד כנדרש ולא ממלא את ייעודו כמתווה מדיניות וכמפקח על פעולותיה של הנהלת החברה. נוכח מצבה הכספי הקשה של החברה, אישר הדירקטוריון בספטמבר 2011 תכנית להבראתה והחל לפעול ליישומה.

סדרי הבקרה בחברה לוקים בחסר וחושפים אותה לסיכונים. נוכח הליקויים נמנע רואה החשבון מלחוות דעתו על הדוחות הכספיים לשנים 2009 ו-2010. על הדירקטוריון והנהלת החברה לנקוט ללא דיחוי את הצעדים המתחייבים כדי להבטיח שיתוקנו הליקויים שבגינם נמנע רואה החשבון מלחוות דעתו על הדוחות הכספיים ובסדרי הבקרה ובממשל התאגדי.

45 הוראת תכ"מ 01.06.02 מיום 1.1.1981 בנושא אחריות על תחזוקת מבנים.

על משרד התיירות ומשרד האוצר לסייע בהליך ההבראה כדי להעלות את החברה על דרך המלך בהיותה נכס של המדינה. הדבר מקבל משנה תוקף נוכח העובדה שתדמור הוא הגוף הממשלתי היחיד המקנה הכשרה מקצועית לנוער ולמבוגרים בתחומי אמנות הבישול והתיירות וכן נוכח שילובם המוצלח של בוגריו בשוק העבודה. על משרד התיירות לפעול לאלתר ליישום החלטת הממשלה להפריט את החברה, ואם הוא מתנגד להפרטה, עליו לפעול לשינויה. כל עוד תדמור לא הופרט, על משרד התיירות לנקוט את כל הצעדים המתחייבים כדי לשפר את תפקודה של החברה, לממש את הפוטנציאל הגלום בה ולקדם פתרון למשבר שהיא נתונה בו.

