

מבקר המדינה | דוח שנתי 70ב | 2020



החברה הממשלתית לתיירות

יחסי הגומלין בין משרד התיירות
לחברה הממשלתית לתיירות
והיבטים בהתנהלות החברה



יחסי הגומלין בין משרד התיירות לחברה הממשלתית לתיירות והיבטים בהתנהלות החברה

רקע

החברה הממשלתית לתיירות היא חברה ממשלתית שהוקמה בשנת 1955 כזרוע הביצוע המרכזית של משרד התיירות לפיתוח התשתית הציבורית לתיירות. בשנת 2012 הסדירו משרד התיירות והחברה את יחסי הגומלין ביניהן בהסכם מסגרת: החברה הממשלתית לתיירות מפתחת תשתיות תיירות ציבוריות, ומשרד התיירות מתקצב את הוצאות המינהלה והשכר של החברה. בשנת 1965 הוקמה חברה ממשלתית לפיתוח קרקעות בחוף הצפוני באילת - החברה לפיתוח חוף אילת. בדצמבר 2010 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה להפריט את החברה לפיתוח חוף אילת. משנת 2015 החברה הממשלתית לתיירות מנהלת את החברה לפיתוח חוף אילת.

נתוני מפתח

120 מיליון ש"ח

תקציב משרד התיירות לפיתוח תשתיות תיירות בשנת 2018

1.3 מיליארד ש"ח

תקציב משרד התיירות בשנת 2018

100

מספר הפרויקטים שחמ"ת ניהלה ופיתחה בשנים 2017 - 2018 עבור משרד התיירות

11 מיליון ש"ח

התקציב שהעביר משרד התיירות לחמ"ת בכל שנה בגין הוצאות מינהלה ושכר בשנים 2017 - 2019

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2018 - אוקטובר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את יחסי הגומלין בין משרד התיירות לחברה הממשלתית לתיירות (חמ"ת) בשנים 2017 - 2019; סוגיות בהתנהלות החברה הממשלתית לתיירות והיבטים בהתנהלות החברה לפיתוח חוף אילת (חפח"א) ובתהליך הפרטתה. הבדיקה נעשתה במשרד התיירות, בחברה הממשלתית לתיירות ובחברה לפיתוח חוף אילת. בדיקות השלמה נעשו ברשות החברות הממשלתיות, ברשות מקרקעי ישראל (רמ"י) ובעיריית אילת.





תמונת המצב העולה מן הביקורת



משב ר אמון בין הנהלת משרד התיירות לחמ"ת: משבר זה נמשך יותר מארבע שנים, והוא משליך על הצדדים ועל פעילותם.

עיכוב מתמשך במינוי מנכ"ל לחמ"ת: חמ"ת פעלה ללא מנכ"ל קבוע במשך למעלה משנתיים, בעודה נדרשת לתקן ליקויים קשים שהוצפו בדוחות ביקורת משנים קודמות.

הארכת הסכם המסגרת בין משרד התיירות לחמ"ת: בסוף שנת 2018 ובאמצע שנת 2019 הוארך הסכם המסגרת שבין משרד התיירות לחמ"ת, בכל פעם למשך חצי שנה. הארכות אלו השפיעו על ניהולה הפנימי של חמ"ת (ובכלל זה על ניהול התקציב השנתי, גיבוש תוכנית עבודה שנתית וביצוע פרויקטים ארוכי טווח).

עיכוב בתשלום של משרד התיירות לחמ"ת עבור הוצאות מינהלה ושכר: משרד התיירות, העורך בקרה חודשית של התשלומים, העביר לחמ"ת את הכספים המשמשים לתשלום משכורות לאחר המועד האחרון הקבוע בהסכם המסגרת בין הצדדים.

רכב חברה צמוד לעובדים: יותר ממחצית עובדי חמ"ת מקבלים מהחברה רכב צמוד. נוהל שימוש ברכב חברה צמוד של חמ"ת אינו כולל התייחסות לתפקידים ולדרגות שהחברה רשאית להצמיד להם רכב, אינו קובע את הקריטריונים לזכאות לרכב חברה ואינו קובע כללים בנוגע לכיסוי ההוצאות הנגזרות משימוש ברכב צמוד.

הפרטת חפח"א: אף שוועדת השרים לענייני הפרטה החליטה בשנת 2010, לפני כעשר שנים, להפריט את חפח"א, אף שחמ"ת מנהלת את חפח"א כבר חמש שנים ואף שלחפח"א תחומי פעילות מצומצמים ומוגבלים ביותר, התהליך טרם הושלם. חפח"א עדיין פועלת באילת, ולא נקבעו מועד, לוחות זמנים ואבני דרך לסיום תהליך ההפרטה.

הסדר ניגוד העניינים של סגן ראש העיר אילת ומחזיק תיק התיירות: סגן ראש העיר בתקופת הביקורת, הממלא את תפקידו בהתנדבות, ציין שהוא בנו של מ"מ מנכ"ל חפח"א, אולם ההסדר, כפי שגובש בלשכה המשפטית של העירייה, לא כלל התייחסות לקשר המשפחתי האמור ולכללי התנהלות אשר צריכים לחול עליו בשל קשר זה.



הגברת השקיפות הפיננסית בחמ"ת: משרד התיירות פעל למנות מפקח פיננסי לבחינת ההתנהלות הכספית של חמ"ת ולהגברת השקיפות בפעילותה.

פעילות לתיקון ליקויים פיננסיים: חמ"ת פעלה לתקן ליקויים בהתנהלותה הפיננסית.



עיקרי המלצות הביקורת

על רשות החברות הממשלתיות, בתפקידה כמאסדרת של החברות הממשלתיות, לעקוב אחר כל החברות הממשלתיות כדי לוודא תקינות ועמידה בלוחות זמנים למינוי מנכ"לים בחברות ממשלתיות.

על משרד התיירות, רשות החברות הממשלתיות וחמ"ת לפעול למציאת פתרון יעיל וארוך טווח שיאפשר ממשיקי עבודה יעילים ביניהם, ולהפיק לקחים מהליקויים העולים מדוח זה.

ככל שמשרד התיירות ורשות מקרקעי ישראל בוחנות העברת האחריות לביצוע פרויקטים מסוימים מחמ"ת לחברה הממשלתית להגנות ים המלח, מתבקש כי ההליך יבוצע בהתאם להוראות הדין ובמסגרתו יילקחו בחשבון ההשלכות השונות.

על הנהלת חמ"ת ודירקטוריון חמ"ת לבחון את נוהל שימוש ברכב חברה צמוד ולקבוע בו את הקריטריונים לזכאות לרכב חברה צמוד, את בעלי התפקידים שהחברה רשאית להצמיד להם וכללים הנוגעים להוצאות נוספות הנגזרות משימוש ברכב חברה צמוד.

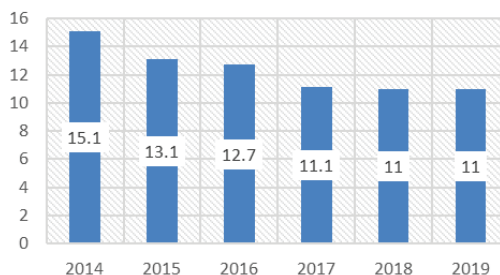
על חמ"ת, רשות החברות הממשלתיות ומשרד התיירות לפעול לסיום תהליך הפרטת חפ"א ולהציב לכך לוחות זמנים, אבני דרך ותאריכי יעד. אם יוחלט להמשיך בתהליך ההפרטה באמצעות חברה ממשלתית אחרת, על רשות החברות הממשלתיות לוודא כי המהלך יבוצע באופן אפקטיבי ויעיל.

סיכום

מהביקורת עולה שבין הנהלת משרד התיירות לחברת הביצוע המרכזית שלה - חמ"ת - מתקיימים יחסי גומלין מורכבים. מצב זה פוגע ביכולת של שני הגופים לממש את יעדיהם ולקדם מיזמי תיירות ביעילות ובחיסכון. על כל הצדדים המעורבים - משרד התיירות, רשות החברות הממשלתיות וחמ"ת - לפתור משבר זה ללא דיחוי.

על רשות החברות לתת את דעתה לממצאים העולים מדוח ביקורת זה ולבחון כיצד אפשר להבטיח את האיזון בין הצורך להשאיר בידי חברות ממשלתיות, שהן חברות ביצוע של הממשלה, את הגמישות התפעולית הדרושה להשגת מטרותיהן, ובין הדרישה להבטיח למדינה אפשרות לפקח על פעילותן. כן מוצע ליצור מנגנונים ליישוב מחלוקות בין משרדי ממשלה לחברות הביצוע שלהם.

תקציב המינהלה שהעביר משרד התיירות לחמ"ת, 2014 - 2019 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני חמ"ת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יחסי הגומלין בין משרד התיירות לחברה הממשלתית לתיירות והיבטים בהתנהלות החברה

מבוא

משרד התיירות הוא משרד ממשלתי שנועד להגביר את תנועת התיירות בישראל תוך מקסום התועלות הכלכליות וחיזוק תדמית המדינה. בשנת 2018 היה תקציב משרד התיירות 1.29 מיליארד ש"ח.

אחד מעיסוקיו המרכזיים של המשרד הוא פיתוח תשתיות תיירות. בשנת 2018 היה תקציב משרד התיירות לפיתוח תשתיות תיירות 119.4 מיליון ש"ח. בחוזר מנכ"ל משרד התיירות בנושא "פיתוח תשתיות תיירות ציבוריות" מפורטים התהליכים הכרוכים בהשתתפות המשרד בהקמת פרויקטים של תשתית תיירות ובתחזוקתם. בהתאם לחוזר, צוות תקציב פיתוח (להלן - צת"פ) ממונה לבצע את הכללים המעוגנים בחוזר. בראש צת"פ עומד סמנכ"ל מינהל פיתוח תשתיות והשקעות במשרד התיירות¹ (להלן - סמנכ"ל פיתוח תשתיות), ובצוות חברים נציגים ממשרד התיירות ונציג מאגף התקציבים במשרד האוצר. בהתאם לחוזר, ככלל משרד התיירות מבצע עבודות באמצעות גופי ביצוע, כגון החברה הממשלתית לתיירות (להלן - חמ"ת), חברות ממשלתיות אחרות הכפופות למשרד התיירות או גופי ביצוע אחרים שבחר צת"פ.

חמ"ת פעלה במשך שנים ארוכות כזרוע הביצוע המרכזית של משרד התיירות לפיתוח תשתית ציבורית לתיירות². באוקטובר 2012 הסדירה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה את יחסי הגומלין בין המדינה לחמ"ת בהחלטת ממשלה, ובה קבעה כי ייחתם הסכם מסגרת בין הצדדים לצורך קידום עבודות פיתוח תשתית לתיירות³.

1 מינהל פיתוח תשתיות והשקעות במשרד התיירות ממונה על הקמה והרחבה של תשתיות תיירות בישראל. בראש המינהל עומד סמנכ"ל.

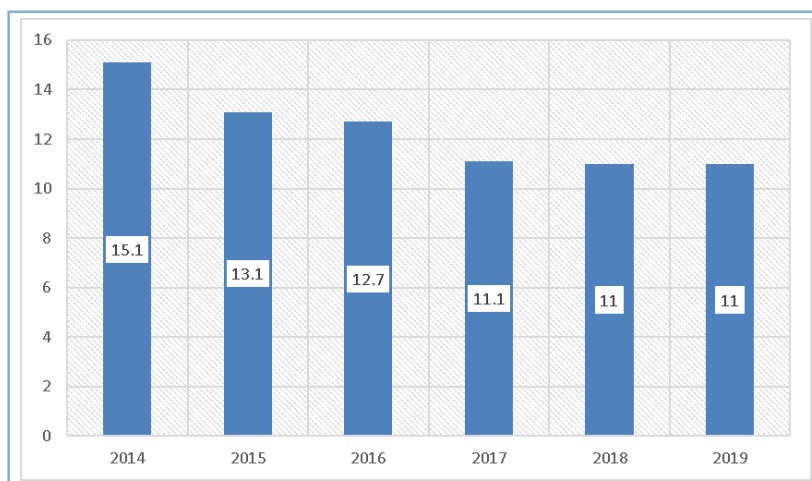
2 חמ"ת הוקמה בשנת 1955 כדי לקדם את נושא התיירות בישראל. עם הקמת משרד התיירות, בשנת 1964, החלה לפעול חמ"ת כזרוע ביצועית של המשרד בתחום פיתוח תשתיות תיירות. ב-2012 הכירה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה בחמ"ת כ"זרוע ביצוע של הממשלה על ידי משרד התיירות לתחומי התמחותה".

3 החלטת ממשלה 5290: אישור עקרונות הסכם מסגרת בין מדינת ישראל לחברה הממשלתית לתיירות בע"מ.



בהתאם לכך, בדצמבר 2012 נחתם הסכם מסגרת בין משרד התיירות לחמ"ת (להלן - הסכם המסגרת), ובו הוגדרו היחסים בין הצדדים ונוהלי העבודה. ההסכם היה תקף לשנים 2013 - 2017. על פי ההסכם, משרד התיירות מתקצב את הוצאות המינהלה והשכר (להלן - הוצאות מינהלה) של החברה בהתאם להחלטות דירקטוריון חמ"ת ובמסגרת שהמשרד מאשר. כמו כן, משרד התיירות מתקצב את הפרויקטים שבוצעו על ידי חמ"ת בהתאם להזמנות העבודה שהועברו לחמ"ת על ידי המשרד. בתמורה, חמ"ת מתחייבת לפתח תשתיות תיירות ציבורית על בסיס תוכנית העבודה של צת"פ. להלן פירוט תקציב המינהלה שהעביר משרד התיירות לחמ"ת בשנים 2014 - 2019:

תרשים 1: תקציב המינהלה שהעביר משרד התיירות לחמ"ת, 2014 - 2019 (במיליוני ש"ח)



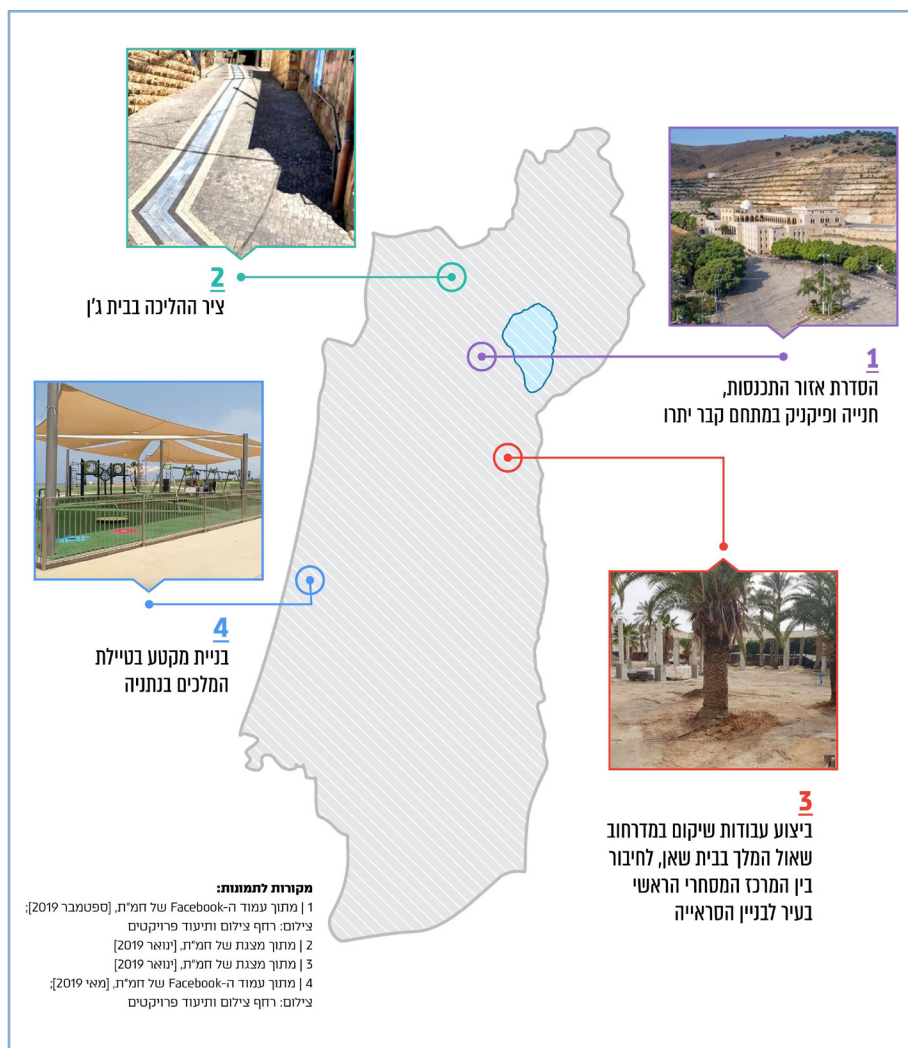
על פי נתוני חמ"ת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כפי שניתן לראות מתרשים 1, בשנת 2014 תקציב המינהלה שמשרד התיירות העביר לחמ"ת היה כ-15 מיליון ש"ח. במהלך השנים הבאות, ועד שנת 2019, התקציב האמור הצטמצם לכדי כ-11 מיליון ש"ח בשנה.

בחמש השנים האחרונות עבר מבנה החברה כמה שינויים. בסוף שנת 2018 כלל תקן העובדים של חמ"ת 27 משרות. 21 מהן אוישו.

לאורך השנים בנתה חמ"ת תשתיות תיירות ברחבי המדינה, כולל באתרים היסטוריים ודתיים, אתרי עתיקות, אתרי טבע, מרפא, ספורט ונופש ומסלולי תיירות עירוניים. עם הפרויקטים שחמ"ת ביצעה בשנתיים האחרונות נמנות עבודות לשימור ושחזור תעלות הקרב בגבעת התחמושת, הקמת תשתיות לקמפינג ביער השלום בירושלים, הקמת ציר הליכה תיירותי בבית ג'ן, הקמת טיילת מונגשת

בפארק הפסלים במצפה רמון, בנייה של מקטע בטיילת המלכים בנתניה, שיקום אזור התכנסות סמוך לקבר יתרו ובניית מדרחוב שאול המלך בבית שאן. להלן כמה תמונות מפרויקטים שחמ"ת ביצעה:



החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ (להלן - חפח"א) התאגדה בשנת 1965 ופעלה, על פי הרשאה לפיתוח מאת רשות מקרקעי ישראל (רמ"י)⁴, כחברה ממשלתית לפיתוח קרקעות ולהתקשרות עם יזמים בחוף הצפוני באילת. בדצמבר 2010 החליטה ועדת

4 באותה עת מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י).

השרים לענייני הפרטה להפריט את חפח"א. בינואר 2015 נחתם הסכם ניהול בין חמ"ת לרשות החברות הממשלתיות (שחתמה בשם חפח"א⁵), שנועד לקדם את נושא ההפרטה (להלן - הסכם הניהול). בהסכם נקבע כי חמ"ת תהפוך למנהלת של חפח"א, ובכלל זה, מנכ"ל חמ"ת יכהן כמנכ"ל חפח"א וחמ"ת תספק לה שירותים משפטיים, חשבות והנהלת חשבונות ושירותי מזכירות חברה. עוד נקבע בהסכם הניהול כי לאחר תקופת מעבר של שנתיים, תהיה חמ"ת ממונה על הניהול השוטף של חפח"א. כן נקבע כי ההסכם תקף עד פירוקה של חפח"א, מיזוגה בתאגיד אחר או הפרטתה, המוקדם שבהם. נכון למועד סיום הביקורת, חפח"א פועלת באילת תחת הנהלתה של חמ"ת, מעסיקה שני עובדים, ורוב עיסוקה הוא גביית דמי שימוש מהנכסים שהיא מנהלת באילת ודמי פיתוח מיזמים הפועלים באילת בקרקעות בשטח ההרשאה שלה.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2018 - אוקטובר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את יחסי הגומלין בין משרד התיירות לחמ"ת בשנים 2017 - 2019 (להלן - תקופת הביקורת); סוגיות בהתנהלות חמ"ת והיבטים בהתנהלות חפח"א ובתהליך הפרטתה. הבדיקה נעשתה במשרד התיירות, בחמ"ת ובחפח"א. בדיקות השלמה נעשו ברשות החברות הממשלתיות, ברשות מקרקעי ישראל ובעיריית אילת.

יחסי הגומלין בין משרד התיירות לחמ"ת

עיכוב מתמשך במינוי מנכ"ל חמ"ת

בפברואר 2016 נערך, לבקשת משרד התיירות, דוח ביקורת בנוגע להתנהלות חמ"ת בנושאים כספיים ובנוגע למצבה הפיננסי של החברה⁶. במרץ 2016 פורסם דוח מבקר הפנים של חמ"ת בנושא תשלומים לצדדים שלישיים. שני הדוחות הצביעו על ליקויים חמורים בהתנהלות הפיננסית של חמ"ת⁷. גם מנכ"ל משרד התיירות וגורמי המקצוע במשרד, בהם סמנכ"ל פיתוח תשתיות במשרד התיירות (שכאמור לעיל הוא גם יו"ר צת"פ), השמיעו באותה עת טענות בנוגע להתנהלותה של החברה ולתפקודה הכללי. בעקבות זאת, משרד התיירות בחן כמה דרכים אפשריות להמשך ההתקשרות

5 בנובמבר 2014 ייפה שר האוצר דאז את כוחה של רשות החברות הממשלתיות לחתום על ההסכם.

6 הביקורת נערכה על ידי משרד רו"ח חיצוני.

7 ובכלל זה העברת תקציבים וכספים שהתקבלו ממשרד התיירות בגין פרויקטים לכיסוי הוצאות מינהלה; העברת תקציבים ממיזם תיירות אחד לאחר; העברת תשלום לשותפים לאחר פרק זמן ממושך; מחסור בנתונים מלאים במערכת ניהול הפרויקטים של חמ"ת, מערכת האמורה לאפשר למשרד התיירות לקבל מידע עדכני וזמין על כל מיזם; העברת תשלומים ללא אישור המנהלת החשבונות.

עם חמ"ת, כולל העברת פרויקטים לרשויות מקומיות או לחברות מנהלות⁸. בסוף נובמבר 2016 זימנו שר התיירות ומנכ"ל משרדו את דירקטוריון חמ"ת לפני שיחליטו אם לנקוט הליכים לסגירת החברה. באוגוסט 2016 הודיע מנכ"ל חמ"ת דאז לדירקטוריון החברה על כוונתו לסיים את כהונתו ולעזוב את חמ"ת, וכמה חודשים לאחר מכן, בינואר 2017, התפטרו ארבעה מבין ששת חברי דירקטוריון החברה.

בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), נקבע⁹ כי את המנהל הכללי של חברה ממשלתית ממנה הדירקטוריון שלה. המינוי טעון אישור השרים¹⁰ לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים בחברות ממשלתיות¹¹ (להלן - הוועדה לבדיקת מינויים). חוזר רשות החברות הממשלתיות בנושא "הליך איתור מנהל כללי בחברה ממשלתית ובחברה בת ממשלתית" קובע את הכללים הנוגעים לששת שלבי הליך האיתור: הדירקטוריון מחליט לפתוח בהליך, קובע את הרכב ועדת האיתור מבין חברי הדירקטוריון ומפרסם מודעה; נקבעת מתכונת ההליך; תיבת הפניות נפתחת, ונבדקת המידה שהמועמדים עומדים בתנאי הסף; ניקוד המועמדים על פי התבחינים הקשיחים והמשקלות; נערכים ראיונות; הדירקטוריון בוחר במועמד המתאים ביותר. עוד נקבע בחוזר כי רשות החברות הממשלתיות תעביר לוועדה לבדיקת מינויים את חוות דעתה בשאלת תקינות הליך האיתור כולו.

בדצמבר 2016, עם עזיבתו של מנכ"ל חמ"ת דאז, מינה דירקטוריון חמ"ת את סמנכ"ל משפט ופיתוח עסקי ומזכיר החברה דאז לתפקיד מנכ"ל בפועל לשלושה חודשים. במאי 2017 אישרה הוועדה לבדיקת מינויים את מועמדותו לכהן כמנכ"ל בפועל של חמ"ת במשך שלושה חודשים. אישור זה הוארך בשלושה חודשים נוספים באישור רשות החברות הממשלתיות. סמנכ"ל משפט ופיתוח עסקי כיהן אפוא כמנכ"ל בפועל זמני בחודשים מאי - נובמבר 2017.

8 מדובר בחברות עצמאיות לביצוע העבודה בשטח, שאינן חברות ממשלתיות.

9 סעיף 37 לחוק החברות הממשלתיות.

10 שר האוצר והשר שנקבע בחוק זה כי הוא הממונה לענייני החברה. במקרה של חמ"ת - שר התיירות.

11 בהתאם לסעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות שר האוצר ימנה ועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונת דירקטור, יושב ראש דירקטוריון או מנהל כללי בחברה ממשלתית.



במאי 2017 החליט דירקטוריון חמ"ת להקים ועדת איתור¹² לבחירת מנכ"ל לחברה. להלן לוח הזמנים של עיקרי פעילות הוועדה:



מנכ"ל משרד התיירות כתב לכמה גורמים בעניין מינויו של סמנכ"ל משפט ופיתוח עסקי לתפקיד מנכ"ל חמ"ת ובעניין הליך האיתור שהתקיים והטיל ספק בכישורי המועמד ובממשקי העבודה בינו ובין משרד התיירות.

בשנת 2018 בחנה רשות החברות הממשלתיות את הליך המינוי של מנכ"ל חמ"ת, ובמסגרת זו היא פנתה לדירקטוריון חמ"ת לצורך בירורים. לאחר שקיבל הדירקטוריון את פנייתה של רשות החברות הממשלתיות, בחנה ועדת האיתור של חמ"ת את טענות הרשות, אספה מידע ונפגשה עם גורמים רלוונטיים. הוועדה הגיעה למסקנה שאין מקום לשנות את החלטתה בנוגע לכשירות המועמד ודחתה את טענות הרשות. כמו כן, דירקטוריון החברה תמך את עמדתו לבחור בסמנכ"ל משפט ופיתוח עסקי לתפקיד בחוות דעת משפטית חיצונית שלפיה: "לא נמצא כל פסול או ליקוי בהליך קביעת תנאי הסף, או [ב]הליך האיתור שנעשה כדין תוך בחירה קפדנית... [ותוך] ניקוד ראוי ומתאים".

רשות החברות הגישה שלוש חוות דעת שונות לוועדה לבדיקת מינויים. אלו העלו ספקות בכל הנוגע לניקוד שניתן למועמדים העובדים בחמ"ת בהליך האיתור, ולעמידתו של סמנכ"ל משפט ופיתוח עסקי בתנאי הסף הדורשים ניסיון ניהולי בכיר.

בחודשים מאי - אוקטובר 2018 כתבו חברי דירקטוריון חמ"ת לרשות החברות הממשלתיות כמה פעמים בבקשה לקדם את ההכרעה בנושא מינוי מנכ"ל לחמ"ת כדי לצמצם את הנזקים שנגרמו לחברה בהיעדר ממושך של מנכ"ל. בה בעת, כיוון שהליך המינוי התמשך, החליט דירקטוריון חמ"ת בישיבה שנערכה באוגוסט 2018

12 הוועדה הורכבה מחברי דירקטוריון של חמ"ת.



שסמנכ"ל משפט ופיתוח עסקי ינהל את עבודת הנהלת החברה, ובנובמבר 2018 מינה אותו לתפקיד משנה למנכ"ל. בנובמבר 2018 חזר מנכ"ל משרד התיירות ופנה למנהל רשות החברות הממשלתיות, וציין כי חסרונו של מנכ"ל לחמ"ת מקרין על התנהלות החברה. כשבועיים לאחר מכן פנה היועץ המשפטי החיצוני של חמ"ת ליועצת המשפטית של רשות החברות הממשלתיות והדגיש כי דירקטוריון חמ"ת חושש שנגרם נזק של ממש לחברה בגין עיכוב ההליך ברשות החברות הממשלתיות.

בדצמבר 2018 דנה הוועדה לבדיקת מינויים במועמדותו של סמנכ"ל משפט ופיתוח עסקי לתפקיד מנכ"ל חמ"ת, והחליטה בהחלטה מנומקת שאין מקום להתערב בבחירת הדירקטוריון. הודעה בנוגע להחלטתה הועברה לשר התיירות בסוף דצמבר 2018. הוועדה קבעה שלדעתה "דירקטוריון החברה וועדת האיתור שמונתה על ידו, בחנו באופן ראוי את הספקות שהועלו על ידי הרשות וגורמים נוספים כדי להגיע להחלטה נכונה ומושכלת האם מינויו של המועמד עונה על התנאים השונים הנדרשים לשם כך". בסיכום הדיון החליטה הוועדה: "מאחר שהחלטת הדירקטוריון סבירה והפגמים שנפלו בהליך אינם פגמים שיורדים לשורשו של ההליך, המצדיק את ביטולו, הוחלט, לא בלי התלבטות, שאין מקום להתערב בהחלטת הדירקטוריון בבחירת המועמד למנכ"ל החברה".

במרץ 2019 שר התיירות חתם על כתב מינויו של סמנכ"ל משפט ופיתוח עסקי לתפקיד מנכ"ל חמ"ת.

בחירת מנכ"ל היא החלטה מהותית שעל דירקטוריון חברה לקבל. על המנכ"ל הנבחר לנהל, להוביל ולעצב את פני החברה בשנים הבאות בהתאם למדיניות הדירקטוריון. בפועל, מדצמבר 2016 עד מאי 2017 פעלה חמ"ת ללא מנכ"ל, בחודשים מאי עד נובמבר 2017 פעלה חמ"ת תחת מנכ"ל בפועל זמני, ומנובמבר 2017 עד דצמבר 2018 פעלה חמ"ת שוב ללא מנכ"ל, הגם שמאוגוסט 2018 מונה סמנכ"ל משפט ופיתוח עסקי להוביל את ניהול החברה. למרות משימותיה ואתגריה של החברה היא פעלה, אפוא, ללא מנכ"ל קבוע במשך למעלה משנתיים. היה בכך כדי לפגוע בתפקודה של החברה, במיוחד בעודה נדרשת לתקן את הליקויים הקשים שהוצפו בדוחות ביקורת משנים קודמות ובתוך משבר עמוק ביחסיה עם משרד התיירות.

על רשות החברות הממשלתיות, בתפקידה כמאסדרת של החברות הממשלתיות, לעקוב אחר כל החברות הממשלתיות כדי לוודא תקינות ועמידה בלוחות זמנים למינוי מנכ"לים בחברות ממשלתיות.



בתשובה שמסרה רשות החברות הממשלתיות למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2019 (להלן - תשובת רשות החברות הממשלתיות) צוין כי ההמלצה לוודא תקינות ולוח זמנים למינוי מנכ"לים בחברות ממשלתיות נכונה, והיא אכן מיושמת. כמו כן ציינה הרשות כי בחינת מינוי מנכ"ל חמ"ת הייתה מורכבת בשל הצורך לבחון את הטענות שהועלו בנוגע להליך האיתור וכשירות המועמד; וכי הרשות פעלה לביצוע הבדיקות הנדרשות על מנת לוודא תקינות ההליכים ועל כן היה מדובר בעיכוב מוצדק.

יחסי העבודה בין משרד התיירות לחמ"ת

בחוק החברות הממשלתיות מוגדרים תפקידיה של רשות החברות הממשלתיות, בהם ייעוץ לשרים בעניינים הנוגעים לחברות ממשלתיות, סיוע וייעוץ לחברות ממשלתיות בניהול עסקיהן, מעקב רציף אחר הפעילות של כל חברה (ובכלל זה הגשמת מטרותיה, מהלך עסקיה ומצבה הכספי); טיפול בהליכי פירוק ומיזוג של חברות ממשלתיות. אשר לחברות הממשלתיות עצמן, החוק מטיל חובה על דירקטוריון של חברה ממשלתית לקבוע את המדיניות הכללית של החברה, את מטרותיה ואת פעולותיה הפיננסיות. על הדירקטוריון לקבוע מדי שנה את תקציבה השנתי של החברה, את דרך ביצועו ואת השימוש במקורות העומדים לרשותה; את תוכנית הפעולה של החברה לאותה שנה ואת תכניותיה לטווח ארוך; את תקן עובדי החברה והמועסקים בשירותה. נוסף על כך, על הדירקטוריון לעקוב ברציפות אחרי הגשמת המדיניות, התוכניות והתקציבים של החברה.

בתחילת שנת 2017, בהמשך להצעת חברי הדירקטוריון של חמ"ת ועל בסיס דיון שנערך בלשכת שר התיירות בנובמבר 2016, הוקם צוות משותף למשרד התיירות ולחמ"ת לצורך תיקון הליקויים הפיננסיים והמקצועיים שעלו בדוחות הביקורת שחוברו על חמ"ת ועל יחסי העבודה בין משרד התיירות לחמ"ת. בחודשים ינואר עד מרץ 2017 נפגש צוות זה כמה פעמים. בפגישות הללו הוחלט, באישור רשות החברות הממשלתיות והחשב הכללי, למנות מפקח פיננסי לבחון את כל ההתנהלות הכספית של חמ"ת, ובכלל זה לנתח את הגירעון, לבקר תשלומים לספקים צד ג', למפות גביית חובות ולבקר את הוצאות המינהלה. נכון למועד סיום הביקורת, המפקח הפיננסי עדיין מלווה את חמ"ת, עוקב אחר הוצאות החברה ומעביר מדי חודש למשרד התיירות המלצה אילו תשלומי פרויקטים ומינהלה עליו להעביר לחמ"ת.

מבקר המדינה רואה בחיוב את פעילות משרד התיירות למינוי מפקח פיננסי שיבחן את ההתנהלות הכספית של חמ"ת ויגביר את השקיפות בפעילותה, זאת לאור הליקויים שעלו בדוחות ביקורת שנכתבו אודות חמ"ת.

בשנת 2018 דנו הנהלת משרד התיירות ורשות החברות הממשלתיות בתפקודה של חמ"ת ובהמשך פעילותה. במאי 2018 נפגשו נציגים מטעם משרד התיירות, ובראשם מנכ"ל המשרד, עם נציגים מרשות החברות הממשלתיות, בהם מנהל הרשות ומשנה למנהל הרשות. מנכ"ל משרד התיירות הביע חוסר שביעות רצון מפעילות חמ"ת וטען כי עדיין יש כשלים רבים בהתנהלותה. מסיכום הדיון שחיבר יועץ מנכ"ל משרד התיירות עולה: "עמדת משרד התיירות היא כי המשרד מעוניין להסיר את האחריות מהחמ"ת [והמשרד] מבקש כי רשות החברות תקבל את ההחלטה כיצד להתנהל לאחר מכן".

בפגישה האמורה הציע המשנה למנהל רשות החברות הממשלתיות למנכ"ל משרד התיירות שלוש אפשרויות בנוגע לחמ"ת: "(1) שיפור התהליכים העסקיים בחברה וגיוס כוח אדם; (2) אי חידוש הסכם המסגרת ופירוק החברה; (3) חתימת הסכם ניהול/נטילת סמכויות/מיזוג". מנכ"ל משרד התיירות הודיע כי משרדו תומך בחלופות 2 או 3.

בפגישה הוחלט כי משרד התיירות יזמן צוות בין משרדי, שייכללו בו רשות החברות הממשלתיות והחשב הכללי, לבחינת החלופות לפירוק החברה. עוד נקבע כי הצוות ייפגש לראשונה בחודש יולי 2018.

באוגוסט 2018 עדכן היועץ המשפטי של משרד התיירות את יועץ מנכ"ל המשרד כי אי אפשר להעביר את האחריות לחמ"ת אל משרד האוצר או רשות החברות הממשלתיות. אם המשרד סבור כי פעילות חמ"ת מתייתרת, משרד התיירות יכול לקדם את פירוקה או למזגה לתוך החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ (להלן - חל"י) - חברה ממשלתית אחרת. בלשכה המשפטית של משרד התיירות אף הוכנה טיוטת עבודה לקידום מיזוג חמ"ת בחל"י באמצעות החלטת ממשלה. ואולם, משרד התיירות לא נקט צעדים ממשיים למימוש האפשרויות האמורות.

בנובמבר 2018 ביקש מנכ"ל משרד התיירות לקיים פגישת סטטוס נוספת בנושא חמ"ת, והביע תסכול מכך שחמ"ת מתנהלת יותר משנה ללא מנכ"ל וללא ממלא מקום. לבקשת מנכ"ל משרד התיירות, בדצמבר 2018 נערכה פגישה ברשות החברות הממשלתיות. בפגישה הביע מנכ"ל משרד התיירות חוסר שביעות רצון מתפקודה של חמ"ת וציין כי אי אפשר לסמוך עליה בהעברות תקציביות. מנהל רשות החברות הממשלתיות מסר כי משרד התיירות אינו מחויב להעביר פרויקטים לחמ"ת וכי הוא רשאי לפנות לחברות ממשלתיות אחרות מתחום התיירות.

מלבד הפגישות האמורות, מנכ"ל משרד התיירות המשיך לשלוח מכתבים ליו"ר רשות החברות הממשלתיות, ובהם הביע חוסר שביעות רצון מחמ"ת.



ב-13.6.18 כתב מנכ"ל משרד התיירות לרשות החברות הממשלתיות על הליקויים בחמ"ת בשנים 2017 - 2018. למחרת הגיב יו"ר הדירקטוריון של חמ"ת דאז לטענות. הוא כתב למנהל רשות החברות הממשלתיות כי החברה שינתה את פניה: חובות נגבים, בוצעו שינויים במערכות התשלומים, מערכת היחסים עם הרשויות המקומיות משתקמת, סוכם על מבנה ארגוני חדש, מבנה התואם את דרישות משרד התיירות, ובוצע "הליך רחב עמוק ומקיף של תיקון הליקויים מכל דו"חות הביקורת מארבע השנים האחרונות שנערכו לחברה... המדובר בסך הכל ב-12 דוחות שונים" (ההדגשה במקור). כמו כן, יו"ר הדירקטוריון דאז הביע את אכזבתו מכך שמנכ"ל משרד התיירות אינו בקי בנעשה בחמ"ת בפועל.

בישיבות של דירקטוריון חמ"ת ציינו חברי הדירקטוריון שמנכ"ל חמ"ת (שהיה באותה עת סמנכ"ל משפט ופיתוח עסקי) מעורב בשיפור מצבה של החברה. למשל, בישיבה שנערכה בספטמבר 2017 ביקש יו"ר הדירקטוריון לברכו על פעילותו לתיקון ליקויים שהוצפו בדוחות ביקורת שונים; בישיבה שנערכה בנובמבר 2018 ציין יו"ר הדירקטוריון כי משיחות שקיים עם גורמי חוץ הוא למד כי שותפי החברה שבעי רצון מעבודתו.

יש לציין כי בישיבת דירקטוריון שערכה חמ"ת באוגוסט 2018, בעת דיון במכתב ששלח מנכ"ל משרד התיירות ליו"ר הדירקטוריון בנושא התנהלות חמ"ת, ציין המפקח הפיננסי כי חמ"ת לא הצרה את צעדיו, והוא זוכה לשיתוף פעולה מלא.

מבקר המדינה מציין כי מהביקורת עולה שחמ"ת פעלה לתקן ליקויים בהתנהלותה הפיננסית.

נוסף על כך, הגורמים המקצועיים במשרד התיירות, ובראשם מינהל פיתוח תשתיות והשקעות, המשיכו לעבוד עם חמ"ת ושיקמו בהדרגה את היחסים ביניהם. בשנת 2017 אישר צת"פ להעביר לחמ"ת 24 פרויקטים, שעלותם כ-40 מיליון ש"ח, ובשנת 2018 הוא אישר להעביר לה 20 פרויקטים, שעלותם כ-55 מיליון ש"ח.

כמו כן, בשנים 2017 - 2018, כשלחברה לא היה מנכ"ל מכהן קבוע, עובדי חמ"ת והעובדים במינהל פיתוח תשתיות והשקעות במשרד התיירות שיתפו פעולה זה עם זה בקביעות בקידום מיזמי תיירות שבאחריות חמ"ת, והצדדים גם קבעו יחד מבנה ארגוני חדש לחברה. בישיבת דירקטוריון שנערכה באוגוסט 2017 דיווח סמנכ"ל משפט ופיתוח עסקי על שיתוף פעולה פורה עם משרד התיירות.

בשנים 2017 - 2019 העלו כמה ראשי רשויות מקומיות אשר עבדו בשיתוף פעולה עם חמ"ת את הערכתם כלפיה וכלפי עבודתה על הכתב. כמה ממכתבים אלו נשלחו



גם אל שר התיירות, אל מנכ"ל משרד התיירות, אל רשות החברות הממשלתיות ואל דירקטוריון חמ"ת.

בשנים 2017 - 2019 הביע מנכ"ל משרד התיירות באופן חוזר ונשנה חוסר שביעות רצון ותסכול מהתנהלות חמ"ת, ודן עם רשות החברות הממשלתיות באפשרויות לגבי המשך פעילותה. בה-בעת, הוא המשיך לתקצב פרויקטים לחמ"ת, וגורמי המקצוע במשרד התיירות המשיכו לעבוד בשיתוף פעולה עמה.

בתשובת רשות החברות הממשלתיות לטיטות הדוח היא ציינה כי חמ"ת הינה חברה מתוקצבת ע"י משרד התיירות ועל אף שהוצגו לנציגי משרד התיירות ובהם מנכ"ל המשרד לא פעם מספר דרכי פעולה אפשריים, החלטות אינן יכולות להתקבל על ידי הרשות אלא על ידי המשרד האחראי שעבורו מבוצע השירות. רשות החברות הממשלתיות הוסיפה וציינה כי בשל חוסר שביעות רצון מתפקוד חמ"ת מצד גורמים במשרד התיירות, הרשות קיימה ישיבות עם משרד התיירות בהן עדכנה את משרד התיירות בדבר האפשרויות העומדות בפניו לניהול היחסים עם חמ"ת. כך למשל בתחילת שנת 2018 הציעו ברשות למשרד התיירות ליישם מודל ניהול חדש, או לקבוע יעדים לחמ"ת בשיח משותף עם דירקטוריון חמ"ת במסגרת מודל תגמול תמרוץ לבכירי החברה. חלופות להתקשרות עם חמ"ת הוצגו להנהלת משרד התיירות בשנת 2018, וגם בפגישה בספטמבר 2019. אולם, בחירת דרך הפעולה במסגרת האפשרויות אינה בסמכות הרשות אלא בסמכות משרד התיירות, המהווה הלקוח של חמ"ת. משרד התיירות לא מצא לנכון לאמץ או לקדם המלצות אלו, כאשר, לדידה של רשות החברות הממשלתיות - בעיית יחסי האמון מתעוררת כל פעם מחדש.

בתשובה שמסר שר התיירות למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2019 (להלן - תשובת שר התיירות) הוא ציין כי המשרד אכן לא נקט בסופו של דבר פעולה למימוש אחת החלופות שהוצעו לו, זאת מפני שהתברר כי מהלך כזה צפוי לארוך לפחות עשר שנים ואף למעלה מכך, יעלה סכומי עתק, וספק אם יסתיים אי פעם לנוכח היעדר מנגנון יעיל ומהיר לסגירת חברות ממשלתיות, הפרטתן או העברתן לגורם ממשלתי אחר. שר התיירות הוסיף כי קבלת החלטה להפרטת החברה הייתה מעשה בלתי סביר אשר הייתה גוררת את המשרד להוצאות אדירות ללא שום תכלית.

בתשובה שמסר מנכ"ל משרד התיירות למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2019, בינואר 2020 ובפברואר 2020 (להלן - תשובת מנכ"ל משרד התיירות) הוא ציין את הסתייגותו מיכולת הבצוע של חמ"ת. כמו כן, הוא ציין כי הוא העלה לפני כל גורמי הממשלה הרלוונטיים כשלים בהתנהלות חמ"ת בציפייה לאיחוד כוחות לטובת הבראת החברה מפני שפעילותה התקינה חיונית למשרד ולפיתוח תשתיות התיירות בישראל.

בתשובה שמסרה חמ"ת למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2019 ובפברואר 2020 (להלן - תשובת חמ"ת) היא ציינה כי החברה פעלה לתקן ליקויים על בסיס 12 דוחות



ביקורת שונים. לדבריה, זה היה מהלך רחב, בשלל תחומי פעילות החברה ובתוך התמודדות עם מציאות מורכבת ביותר.

נמצא כי זה יותר מארבע שנים, קיים משבר אמון בין משרד התיירות וחמ"ת המשליך על הצדדים ועל פעילותם כפי שיובהר להלן.

הארכת הסכם המסגרת בין משרד התיירות לחמ"ת

כאמור לעיל, הסכם המסגרת בין משרד התיירות לחמ"ת היה בתוקף במשך חמש שנים, עד דצמבר 2017. בהסכם נקבע כי למשרד התיירות שמורה הזכות להאריך את תוקפו לתקופה נוספת, עד חמש שנים. על ההארכה חלים כל תנאי הסכם המסגרת. בינואר 2018 הודיע מנכ"ל משרד התיירות לחמ"ת שהמשרד החליט להאריך את ההסכם בין הצדדים בשנה אחת נוספת בלבד, עד סוף 2018, זאת מפני שאין הוא שבע רצון מפעילות חמ"ת ומפני שבין הצדדים שוררים יחסי אמון רעועים. נקבע שהיקף ההתקשרות לתקופת ההארכה יהיה עד 200 מיליון ש"ח עבור כל מיזמי התיירות.

לקראת סיום שנת 2018 - מועד סיום הארכת הסכם המסגרת, היה על משרד התיירות להחליט פעם נוספת אם להאריך את ההתקשרות עם חמ"ת. בנובמבר 2018 נערכה פגישה במשרד התיירות בראשות מנכ"ל המשרד כדי להכריע בסוגיה. סמנכ"ל פיתוח תשתיות במשרד המליץ להאריך את ההסכם בשנה נוספת, וזאת על סמך כמה שיקולים, ובכללם: רצון של אגף תשתיות להעביר פרויקטים לביצוע חמ"ת, שיפור בתפעול החברה ובניהולה וקיומו של קשר שוטף וחיובי עם הדרג המקצועי בחמ"ת עמו ניתן לעבוד בקידום פעילות. מנגד, מנכ"ל משרד התיירות הביע את מורת רוחו מתפקוד החברה ומכך שהיא מתנהלת תקופה ארוכה ללא מנכ"ל, וכן הדגיש כי הדוחות החודשיים של המפקח הפיננסי מעלים סימני שאלה בנוגע לכמה הוצאות. את הפגישה סיכם המנכ"ל במילים: "האחריות הציבורית שלנו ולכן חובה עלינו לוודא שהדברים מתנהלים באופן תקין לפני שמעבירים כספים. לכן, במצב הדברים הנוכחי מדובר בחוסר אחריות".

בנובמבר 2018 כתב סמנכ"ל פיתוח תשתיות במשרד התיירות למנכ"ל המשרד בנושא הארכת הסכם המסגרת והדגיש: החברה פועלת בפיקוח ובקרה של מפקח פיננסי, ובעזרתו היא צמצמה מאוד את חובות העבר, הגדילה את היקפי הגבייה, יצרה "חומת ברזל" בין כספי הפרויקטים לכספי המינהלה ועדכנה את התקציבים במערכות לניהול פרויקטים. כמו כן הוא ציין כי יש פרויקטים בביצוע בשטח, וחמ"ת יודעת לתת תמונת מצב עדכנית בנוגע להם. על כן "ניכר כי קיימת מגמת שיפור בחברה". הסמנכ"ל הסכים כי אין זה אידאלי שלא מונה מנכ"ל לחברה, אולם הוא ציין כי חמ"ת מנהלת יותר מ-100 פרויקטי תשתית, ו"אי הארכת הסכם המסגרת

עם החברה, עצירת פרויקטים קיימים ואי העברת פרויקטים חדשים עלולים לגרום לפגיעה חמורה בפיתוח התשתיות התיירותיות עליהן מופקד מינהל הפיתוח¹³.

ב-11.12.18 התכנסו מנכ"ל משרד התיירות ונציגים נוספים ממשרד התיירות, המפקח הפיננסי, יו"ר דירקטוריון חמ"ת דאז, שני חברי דירקטוריון שלה ושלושה סמנכ"לים שלה להציג את תוכנית העבודה של חמ"ת לשנת 2019. יו"ר הדירקטוריון דאז ציין כי מצב החברה השתפר, כי הם מקווים שסוגיית המנכ"ל¹³ תגיע לסיומה וכי הם מכירים באתגרים הקיימים. כמו כן, חמ"ת בנתה תקציב מינהלה לשנת 2019 בתיאום עם המפקח הפיננסי.

ב-18.12.18 כתב סמנכ"ל ההנדסה של חמ"ת למנכ"ל משרד התיירות כי אי חידוש הסכם המסגרת ועצירת כל העבודות בפרויקטים עלולים לחשוף את החברה לתביעות קבלניות, ויחייבו לגדר את כל האתרים בשטח, ייקרו פרויקטים, יעכבו את לוחות הזמנים, יביאו מתכננים לדרוש תוספת תשלום בגין הקפאת תכנון ועוד.

ב-10.12.18 דנו חברי ועדת המכרזים של משרד התיירות - מנכ"ל משרד התיירות, חשבת המשרד ונציג מהייעוץ המשפטי - בבקשת אגף פיתוח תשתיות במשרד במימוש האופציה להאריך את הסכם המסגרת עם חמ"ת בשנה. הוועדה החליטה להאריך את הסכם המסגרת בחצי שנה בלבד ובהיקף התקשרויות של עד 80 מיליון ש"ח, וזאת "לאור... התנהלות החברה והעובדה שטרם מונה מנכ"ל חדש".

לאחר ישיבת ועדת המכרזים ציינו גורמי המקצוע במשרד התיירות שמגבלות הזמן וההיקף מקשים ליישם את הסכם המסגרת. מנכ"ל משרד התיירות הבהיר כי הוועדה החליטה להגביל את משך ההארכה ואת היקפה בשל היעדר מנכ"ל וקידום איטי של פרויקטים. ב-30.12.18 הוא שלח הודעה לחמ"ת בדבר החלטת ועדת המכרזים.

בתגובה להחלטה להאריך את הסכם המסגרת בחצי שנה בלבד, עד 30.6.19, בינואר 2019 שלח יו"ר דירקטוריון חמ"ת דאז מכתב למנכ"ל משרד התיירות, ובו ציין אילו קשיים גורמת הארכה של חצי שנה על תפקוד החברה: קושי להתקשר עם קבלנים לטווח ארוך, שכן עבודות הנדסיות נמשכות זמן רב; אי וודאות שתביא ספקים לדרוש מחירים גבוהים; חוסר אפשרות לקדם תוכניות עבודה רב שנתיות לשיפור היעילות בחברה; פגיעה פוטנציאלית במחויבות של חמ"ת לבצע פרויקטים עם משרדי ממשלה אחרים, כגון משרד ירושלים ומורשת.

מנכ"ל משרד התיירות התייחס לטענות יו"ר הדירקטוריון דאז, במכתבו מפברואר 2019 וציין: "המורכבות שבהארכת הסכם המסגרת לתקופה קצובה ברורה ומוכרת,

13 הכוונה להשגות על בחירת סמנכ"ל משפט ופיתוח עסקי למנכ"ל החברה. פגישה זו נערכה כמה ימים לפני שהוועדה לבדיקת מינויים ברשות החברות הממשלתיות דנה במועמדותו לתפקיד מנכ"ל חמ"ת ואישרה אותה.



אך הכרחית לאור הקושי שבו נמצא משרד התיירות בכל הקשור ליכולתה של החמ"ת לקדם ולבצע פרויקטים... בשנת 2018 אושרה הארכת התקשרות לשנה בלבד, מתוך ציפייה כי תהליך מינוי המנכ"ל יסתיים... לאור הימשכות התהליך ומתוך אחריות ציבורית, המשרד עומד מאחורי ההחלטה לאשר הארכת ההסכם עם החברה לתקופה קצובה במהלך 2019, בהמתנה לסיום תהליך המינוי... אישור התקציב לתקופה קצובה אינו החלופה המיטבית, אך הוא כורח המציאות". לצד זאת חזר מנכ"ל משרד התיירות והזכיר ליקויים בתפקוד החברה, ובכלל זה היעדר שיטה לניהול גבייה ותשלומים וליקויים בפרויקטים בשטח.

כאמור בדצמבר 2018 האריך משרד התיירות את הסכם המסגרת עם חמ"ת לחצי שנה, עד ל-30.6.19. לפיכך, באמצע שנת 2019 נדרש משרד התיירות שוב לסוגיית הארכת ההסכם. ביוני 2019 פנה מנכ"ל משרד התיירות לחמ"ת וציין: "לאחרונה נודע לי כי החמ"ת פועלת מול גופים ממשלתיים שונים על מנת להתקשר עימם בהסכמים וזאת מבלי שמשרד התיירות מודע לכך". הוא הביע חשש שמחויבויות אלו ישפיעו על פרויקטים שחמ"ת מבצעת עבור משרד התיירות.

ביוני 2019 כתב מנכ"ל חמ"ת¹⁴ למנכ"ל משרד התיירות מכתב בנושא הסכם המסגרת והארכתו. במכתב הצביע המנכ"ל על הצעדים שחמ"ת נקטה לצורך טיפול בליקויים שהוצפו, וכמו כן ציין לפני מנכ"ל משרד התיירות: "ככל שלדיך קיימים ליקויים נוספים במסגרת פעילות החברה, אודה להנחייתך בעניין וברי כי החברה תפעל מידי לתיקונם". אשר לשאלתו של מנכ"ל משרד התיירות בנושא פעילות החברה אל מול משרדי ממשלה אחרים, ציין מנכ"ל חמ"ת כי החברה "תפעל על פי הדין ובהתאם להנחיות משרד התיירות", וביקש לתאם פגישת עבודה.

ב-19.6.19 החליטה ועדת המכרזים של המשרד לממש זכות ברירה של ההתקשרות עם חמ"ת למשך שישה חודשים נוספים, עד סוף 2019, וקבעה שהיקף מסגרת ההתקשרות יהיה עד הסכום 120 מיליון ש"ח. ביולי 2019 הודיע משרד התיירות לחמ"ת על הארכת ההסכם עמה כאמור.

יצוין כי אופן הארכת הסכם המסגרת בין משרד התיירות לחמ"ת השפיע גם על פרויקטים של חמ"ת שאינם קשורים למשרד התיירות. להלן פירוט הדברים:

1. בהחלטת ממשלה משנת 2010¹⁵ הוחלט לקדם תוכנית לשיקום, שימור ופיתוח אתרי מורשת לאומיים בישראל. נקבע כי את התוכנית יבצעו בין היתר חברות ממשלתיות. בהתאם להחלטת הממשלה בשנת 2012 חתם משרד ראש הממשלה

14 בתאריך זה כבר מונה מנכ"ל לחמ"ת.

15 החלטה מספר 1412 בנושא "העצמת תשתיות מורשת לאומית - תכנית מורשת".

(לימים משרד ירושלים ומורשת¹⁶) על הסכם עם חמ"ת המאפשר לו להזמין מהחברה עבודה לביצוע פרויקטים בהיקף של עד 20 מיליון ש"ח עד לשנת 2013 (להלן - ההסכם המקורי); ההסכם המקורי היה כפוף לתנאי הסכם המסגרת בין משרד התיירות לחמ"ת. משנת 2013 ועד ספטמבר 2018 נחתמו כמה נספחי הרחבה להסכם המקורי בסך של כ-108 מיליון ש"ח. עם פקיעת ההסכם המקורי, באוקטובר 2018, אישרה ועדת המכרזים של משרד ירושלים ומורשת להאריך את ההסכם עד סוף 2018, וניתן אישור עקרוני להאריך התקשרות זו בשלוש שנים נוספות, עד סוף 2022.

2. בד בבד עם ההסכם המקורי, בשנת 2017 אישרה ועדת המכרזים של משרד ירושלים ומורשת הסכם התקשרות נוסף עם חמ"ת, לביצוע פרויקטים שונים עבור המשרד במסגרת תוכנית מורשת, בהיקף של כ-100 מיליון ש"ח. הצדדים חתמו על ההסכם ביוני 2018, ונקבע שתוקפו עד סוף 2018 ושאפשר להאריכו בארבע שנים, עד 2022. על פי ההסכם, כל הארכה מותנית וצמודה להארכת הסכם המסגרת בין חמ"ת למשרד התיירות, כולל קבלת אישור מהגורמים המוסמכים לכך במשרד התיירות.

כיוון שההסכמים בין חמ"ת למשרד ירושלים ומורשת הוכפפו להסכם המסגרת עם משרד התיירות, אי הוודאות שיצר אי חידוש הסכם המסגרת עם משרד התיירות בסוף 2018 השליך על הפרויקטים שחמ"ת מבצעת עבור משרד מורשת וירושלים ועל המשך שיתוף הפעולה בין הצדדים. לקראת סוף 2018 הבהירו נציגים ממשרד מורשת וירושלים לחמ"ת כי ככל שלא יחודש הסכם המסגרת בין חמ"ת למשרד התיירות, לא יהיה אפשר לחדש את ההסכם בין חמ"ת למשרד ירושלים ומורשת, וחמ"ת לא תוכל להמשיך לבצע פרויקטים עבור המשרד.

כפופותם של שני ההסכמים שבין משרד ירושלים ומורשת לחמ"ת להסכם המסגרת שבין משרד התיירות לחמ"ת חייבה את משרד ירושלים ומורשת להמשיך להאריך את ההתקשרות עם חמ"ת בהתאם כדי שחמ"ת תוכל להמשיך לבצע את הפרויקטים שהיא הייתה אמונה עליהם. ההסכמים הוארכו: בתחילת 2019 בחצי שנה, עד 30.6.19, ובאוגוסט 2019, לאחר שביולי 2019 הוארך הסכם המסגרת בין משרד התיירות לחמ"ת עד סוף שנת 2019, האריך משרד ירושלים ומורשת את שני ההסכמים בהתאם.

16 בהחלטה מס' 46 מיום 31.5.15 העביר משרד רוה"מ למשרד ירושלים ומורשת סמכויות בענייני מורשת, ובכלל זה את ההתקשרות עם חמ"ת.



מהביקורת עלה כי בסוף שנת 2017 הוארך הסכם המסגרת שבין משרד התיירות לחמ"ת בשנה; ולאחר מכן הוא הוארך שוב פעמיים, בסוף שנת 2018 ובאמצע שנת 2019, כל פעם בחצי שנה.

רשות החברות הממשלתיות הייתה מודעת למשבר הקשה והמתמשך בין משרד התיירות לחמ"ת. היא דנה עם מנכ"ל משרד התיירות כמה פעמים בנושא זה, והציעה לו פתרונות, אך הם לא מומשו.

בתשובת רשות החברות הממשלתיות היא ציינה: "מעורבותה של הרשות בפיקוח על החברות ובסיוע להן מבוצעת הלכה למעשה בהתאם לסמכויות הקבועות בחוק. מעורבות זו מוגבלת לסמכויות המפורטות בחוק החברות הממשלתיות. לדידנו, מעורבות הרשות הייתה פעילה מאוד כדי להבטיח את פעילותה התקינה של החברה, ואולם, לדידנו הבעיה שהתגלתה היא בעיית יחסי אמון, מעבר לכל".

הארכת התקשרות לחצי שנה בלבד באופן חוזר ונשנה התבססה על החלטת ועדת המכרזים ושיקולים שנגעו לתפקוד החברה והיעדר מנכ"ל, ועל הקשיים התפקודיים של החברה כלפי משרד התיירות. להארכה זו השלכות על ניהולה הפנימי של חמ"ת ובכלל זה קליטת כוח אדם, שימור עובדים, ניהול תקציב שנתי, התחייבויות עם צדדים שלישיים, גיבוש תוכנית עבודה שנתית וביצוע פרויקטים ארוכי טווח. ההשלכות האמורות מדגישות את החשיבות שכל הגורמים המאסדרים, ובכללם רשות החברות הממשלתיות, יהיו מעורבים בגיבוש מתכונת פעילות תקינה לחברה ובקידום פתרון להסדרת ההתקשרות בינה ובין משרד התיירות.

עיכוב בתשלום הוצאות המינהלה והשכר ממשרד התיירות לחמ"ת

בהסכם המסגרת בין משרד התיירות לחמ"ת נקבע שהוצאות המינהלה של חמ"ת יתוקצבו בתקנה ייעודית במשרד: "משרד התיירות יעביר לחמ"ת מידי חודש, ועד לא יאוחר מ-20 בחודש, הוצאות מינהלה ושכר עובדים בגין החודש החולף, וזאת בהתאם לדוחות שיועברו על ידי חמ"ת". כאמור, בצל הליקויים החמורים שהוצפו בדוחות ביקורת על חמ"ת בשנים 2015 - 2016, משנת 2017 מפקח פיננסי מלווה את פעילות חמ"ת. בין השאר, המפקח הפיננסי מקבל כל חודש דוח מחמ"ת, ובו בקשות לתשלום דמי מינהלה. המפקח בוחן את בקשות אלו ומעביר כל חודש למשרד התיירות המלצות אשר לתקציב המינהלה שיש להעביר לחמ"ת.



חמ"ת נוהגת לשלם את משכורות עובדיה באחד בכל חודש, בגין חודש העבודה הקודם.

תשלום המשכורות בגין החודשים יולי, אוגוסט ונובמבר 2018 ומרץ, מאי ויוני 2019 לווה בהתכתבויות בין נציגים מחמ"ת לנציגים ממשרד התיירות. בהתכתבויות אלו, סמנכ"ל הכספים של חמ"ת או יו"ר הדירקטוריון שלה פנו למשרד התיירות בבקשה להעביר את המשכורות בזמן, מתוך חשש שלא יוכלו לשלם אותן לעובדי חמ"ת במועד הקבוע, כאמור - האחד בכל חודש. להלן ריכוז נתוני תשלומי מינהלה לחמ"ת, אשר חלקם לוו בהתכתבויות בין הגופים, ורק לאחריהן בוצעו התשלומים:

לוח 1: נתוני תשלומי מינהלה לחמ"ת

מועד קבלת אישור המפקח הפיננסי	מועד העברת התשלום ממשרד התיירות לחמ"ת	חודש שבגינו שולמה המשכורת
24.7.18	3.8.18	יולי 2018
22.8.18	30.8.18	אוגוסט 2018
לא נמצא הנתון	30.11.18	נובמבר 2018
27.3.19	1.4.19	מרץ 2019
20.5.19	2.6.19	מאי 2019
לא נמצא הנתון	1.7.19	יוני 2019

במאי 2019 הציעה מנהלת אגף פיתוח תשתיות במשרד התיירות, בהתכתבות שהועברה לחשבת משרד התיירות, למפקח הפיננסי ולמנכ"ל המשרד, לבצע העברה מדי חודשיים ולא מדי חודש. הצעה זו לא התקבלה. בספטמבר 2019 הציע סמנכ"ל פיתוח תשתיות בהתכתבות בנושא תשלומים לחמ"ת, אשר הועברה לראש מטה לשכת מנכ"ל משרד התיירות ולחשבת המשרד, מנגנון רבעוני.

מהביקורת עלה כי מיולי 2018 עד מועד סיום הביקורת העביר משרד התיירות לחמ"ת את הכספים המשמשים לתשלום משכורות לעובדים לאחר 20 בחודש, וזאת שלא בהתאם להסכם בין משרד התיירות לחמ"ת, שחייב את משרד התיירות להעביר משכורות לחמ"ת לא יאחר מ-20 בכל חודש. יתרה מזו, ההעברה בוצעה רק לאחר פניות דירקטוריון חמ"ת או סמנכ"ל הכספים שלה אל מול גורמים במשרד התיירות כדי שהחברה תוכל לעמוד במועד תשלום השכר לעובדיה בראשון לחודש,



כפי שנהוג אצלה. מצב דברים זה הקשה על החברה בהתנהלותה השוטפת ויצר מצב של חוסר ודאות.

הגם שהפעילות להגברת השקיפות הפיננסית בחמ"ת חיובית, ראוי כי הליכי הבקרה יבוצעו במועד שיאפשר להעביר את התשלומים לצורך המשכורות במועד שנקבע בהסכם. לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה ראוי כי מערכת היחסים בין הנהלת משרד התיירות לחמ"ת תעכב את תשלום המשכורות לעובדי חמ"ת. על משרד התיירות לפעול לפי הוראות ההסכם.

בתשובת מנכ"ל משרד התיירות הוא מסר כי העיכוב חל בשל הצורך לבחון בחינה מדוקדקת את ההוצאות מול המפקח הפיננסי והצוות המקצועי במשרד התיירות, וכי בעקבות אותן בחינות נעשו תיקונים והוקטנו הסכומים ששולמו בפועל לחמ"ת. אם כן, לדבריו, העיכובים היו מוצדקים מבחינה מקצועית.

מוצע כי משרד התיירות ורשות החברות הממשלתיות יבחנו את מנגנון התשלום לחמ"ת על בסיס רב-חודשי (רבעוני או חצי שנתי) בדרך שתאפשר בקרה אך גם התנהלות שוטפת ותשלום משכורות בחמ"ת בזמן, ובהתאם יעודכן ההסכם בין הצדדים.

בתשובת רשות החברות הממשלתיות היא ציינה כי חברה ממשלתית צריכה לפעול בעצמאות המתבקשת, לרבות בהקשר של דאגה לתזרים מזומנים לביצוע פעולותיה ותשלום משכורות. עמדת רשות החברות הממשלתיות היא שעל הגורם המתקצב, במקרה זה משרד התיירות, לאפשר לחברה את הניהול האוטונומי שלה בתוך ביצוע של בקרה מספקת. כמו כן, כאמור, הרשות ציינה כי היא הציעה למשרד התיירות מודלים שונים ליחסי הניהול של חמ"ת, מודלים המאפשרים הן פעילות שוטפת של החברה הן בקרה יעילה מצד משרד התיירות.

העברת האחריות לניהול פרויקט הלגונה המזרחית באילת מחמ"ת לחל"י

בשנת 2003 אישרה הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מרחב תכנון מקומי אילת - מחוז הדרום, תוכנית מתאר מפורטת (תב"ע) באתר המזרחי ביותר בחוף הצפוני של אילת, בשטח כולל של כ-600 דונם, שבמרכזו הלגונה המזרחית באילת (להלן - הלגונה המזרחית). התוכנית מקדמת בנייה של מתחם תיירות ומלונאות במקום,



וכוללת בין היתר בנייה של 2,200 חדרי בתי מלון, פיתוח שטחים ציבוריים ונופש ובניית מקומות חנייה.

בהסכם המסגרת בין משרד התיירות לחמ"ת נקבע כי משרד התיירות רשאי להזמין מחמ"ת עבודות נוספות, כגון תכנון ופיתוח על פי הרשאות של מינהל מקרקעי ישראל (היום רשות מקרקעי ישראל, רמ"י). בנובמבר 2013 פנה משרד התיירות אל חמ"ת והזמין עבודה ל"תכנון תבע"י" בכמה שטחים, בהם הלגונה המזרחית.

בפברואר 2015 נערכה פגישה של ועדת הפרויקטים ברמ"י. בפגישה אושר להעביר לחמ"ת מקדמת מימון תכנון על סך 1,278,000 ש"ח בפרויקט "לגונה מזרחית - תכנית להקמת 2,000 חדרי מלון ו-200 יחידות נופש". עוד קבעה הוועדה כי אם ייחתם הסכם מסגרת בין רמ"י לחמ"ת, התכנון המלא יועבר אליה. באפריל 2015 העבירה רמ"י לחמ"ת את המקדמה כאמור לצורך קידום הפרויקט, כולל בניית תיק שיווק, ביצוע בדיקות מעבדה בלגונה המזרחית וקידוחי קרקע.

ביולי 2015 חתמו רמ"י וחמ"ת על הסכם מסגרת, שנקבעו בו יחסי העבודה בין החברות ונקבע כי חמ"ת תקבל פרויקטים מרמ"י לצורך ביצוע תכנון וניהול של עבודות פיתוח.

ביוני 2017 חתמו משרד האוצר, רמ"י, משרד הבינוי והשיכון ועיריית אילת על הסכם גג הכולל בניית 7,000 יחידות מלונאיות, 2,200 מהן בלגונה המזרחית.

בספטמבר 2017 התקבלה החלטת ממשלה¹⁷ שבמסגרתה הורחבו מטרות חל"י, מחברה הפועלת בים המלח לזרוע ביצועית לתכנון, ניהול ופיתוח תשתיות ומיזמי תיירות באזור הדרומי¹⁸. החלטת ממשלה זו התקבלה על רקע חוסר שביעות רצון מצד הנהלת משרד התיירות מהתנהלות חמ"ת, כאמור. בהצעה להחלטת הממשלה מספטמבר 2017, שהגישו שרי התיירות והאוצר, מצוין שעל פניו, "עשויה להיות חפיפה, תאורטית לפחות, בין המטרות של החברה [חל"י] ושל חמ"ת... אולם הגורמים המקצועיים סבורים, כי לצורך ניהול ותכלול של ביצוע הפרויקטים התיירותיים נדרשת מומחיות ייחודית, לרבות הכרה של אזור זה... מאחר [ש]בידי החברה [חל"י] ההיכרות הנדרשת עם אזור זה... סבורים הגורמים המקצועיים, כי הפקדת ניהול הפרויקטים התיירותיים על חברה זו היא חיונית לצורך הגשמת המטרה של פיתוח התיירות באזורים אלה בצורה הראויה הנדרשת".

בתקנה 3 לתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים), מפורטים המקרים שהתקשרות בין משרד ממשלתי או יחידת סמך של משרד לביצוע

17 החלטת ממשלה מספר 3043 בישיבה מספר 112 של הממשלה ה-34.

18 על פי ההצעה שהובאה להחלטת הממשלה, מדובר באזור תמר, מגילות, מצפה רמון, ערבה תיכונה, חבל אילות ואילת.



עבודה או לרכישת שירותים אינה טעונה מכרז. בתקנה 3(א) לתקנות חובת המכרזים נקבע כי התקשרות כאמור עם חברה ממשלתית פטורה ממכרז ובלבד ש"קיימת חברה ממשלתית אחת שעמה יש הסכם מסגרת אשר במסגרתו ניתן לבצע את ההתקשרות בהתאם לפסקה זו; קיימות כמה חברות לעניין זה - ייערך מכרז סגור ביניהן"¹⁹.

על פי חוות הדעת המשפטית הנלווית להצעה להחלטת הממשלה כאמור, "הטלת האחריות על ידי הממשלה לניהול הפרויקט התיירותי ברשויות המקומיות על חברה ממשלתית כפוף לתקנות חובת המכרזים", ובכלל זה להוראות תקנה 3(5).

בביקורת עלה כי הנהלת משרד התיירות החלה לפעול בשנת 2018 להעברת פרויקט הלגונה המזרחית לחל"י. להלן הפרטים:

בנובמבר 2017 פנה מנהל רמ"י אל מנכ"ל משרד התיירות בנושא מימוש תוכנית אב לניקוז לצורך שיווק כאמור של יחידות דיור מלונאיות בלגונה המזרחית. במכתבו ביקש מנהל רמ"י ממשרד התיירות סיוע כלכלי לפרויקט ואישור ל"המשך פעילות של חמ"ת בניהול פרויקט הלגונה המזרחית".

בשנים 2017 - 2018 העבירה רמ"י לחמ"ת הזמנות להמשך ביצוע עבודות תכנון וטיפול בלגונה המזרחית בסך של יותר מ-15.5 מיליון ש"ח. חמ"ת קידמה התקשרויות עם יועצים ומתכננים; ערכה סדרה מקיפה של חקר קרקע ובדיקות מעבדה באמצעות חברה בין-לאומית; קידמה תוכניות ומודלים הידרולוגיים לצורך העמדת פתרון לתעלת הקינט²⁰; והשלימה תוכניות פיתוח למרחב הלגונה המזרחית, כולל מערכת ניקוז, כבישים, גינות, הצללה ותאורה. לדברי חמ"ת, נכון לפברואר 2019 היא השקיעה בפרויקט הלגונה המזרחית כ-4.6 מיליון ש"ח, וזאת בנוסף להתחייבויות חוזיות נוספות על סך כ-10.3 מיליון ש"ח; סך התקציב הוא כ-17 מיליון ש"ח.

בדצמבר 2018 פנה משרד התיירות לרמ"י לעצור את שיווק המכרז בלגונה המזרחית בטענה שחמ"ת היא החברה המפתחת.

באפריל 2019 פנה היועץ המשפטי החיצוני של חפח"א למנהל אגף בכיר הנדסה ופיתוח ברמ"י וציין כי העברת פרויקט הלגונה המזרחית מידיה של חמ"ת תפגע בשמה הטוב, תפר את ההתחייבויות של רמ"י כלפיה ותגרום לחמ"ת להפר את ההתחייבויות שלה כלפי צד ג' בפרויקט (בהם יועצים ומתכננים שחמ"ת התקשרה

19 כמו כן, נדרש כתנאי לפטור ממכרז ש"החברה הממשלתית התחייבה כי התקשרויותיה עם צדדים נוספים, ככל שהן נובעות מן ההתקשרות עם המדינה, ייעשו במכרז".

20 תעלה הסמוכה ללגונה שיש בקשר אליה בעיות סביבתיות.

עמם). כמו כן ציין היועץ המשפטי כי משרד האוצר נתן לחפח"א הלוואות²¹ בסך של 35 מיליון ש"ח, והחזרתן תלויה בביצוע הפרויקט, ולפיכך עם העברת הפרויקט תישא חל"י בעלויות ההלוואה האמורה.

בתחילת 2019 התקיימו שיחות והתכתבויות נוספות בין הצדדים בנושא העברת ההתקשרות לפיתוח הפרויקטים בלגונה המזרחית מחמ"ת לחל"י. בהתכתבויות ציינה חמ"ת שהיא קידמה את הליכי התכנון מול גורמים שונים והצביעה על החשיפה הכספית של החברה ככל שיוחלט על ההעברה. הלכה למעשה ההעברה טרם בוצעה עד למועד סיום הביקורת.

במאי 2019 פרסמה רמ"י שני מכרזי שיווק בלגונה המזרחית: מכרז לבנייה של 115 יחידות דיור ומכרז בשיתוף משרד התיירות, של מגרשים שיעודם מלונאות. המכרז הראשון נסגר בספטמבר 2019 ונקבע לו זוכה. עד מועד סיום הביקורת, המכרז השני הוארך, וטרם נסגר.

רמ"י מסרה כי יש בפרויקט מגרשים אחרים הממתנים לשיווק לאחר שיושלמו עבודות התכנון והפיתוח בשטח (ובכלל זה תשתיות תחבורה, ניקוז וקיר תעלת הקינט), עבודות שחמ"ת אמורה עוד לבצע במסגרת ההסכם בינה ובין רמ"י.

בתשובה שמסרה חל"י למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2019 (להלן - תשובת חל"י) היא ציינה כי בדצמבר 2018 פנה מנכ"ל משרד התיירות לראש רמ"י וביקש להעביר אליה את הביצוע של פרויקט הבלגונה המזרחית. כדי לקדם את המהלך יזם מנכ"ל חל"י בפברואר 2019 פגישה עם מנכ"ל חמ"ת כדי לדון בנושא, ועמדתו של מנכ"ל חמ"ת הייתה שהוא מתנגד למהלך העברת ניהול פרויקט הבלגונה מחמ"ת לחל"י. כמו כן, חל"י ציינה שעמדתה של רמ"י הייתה שהיא מעדיפה שמהלך זה יתבצע בתיאום בין שתי החברות ובהסכמה של חמ"ת.

משרד מבקר המדינה מציין כי בחוות הדעת המשפטית אשר צורפה להצעה להחלטת הממשלה נקבע כי בהתאם לתקנה 3(5) לתקנות חובת המכרזים, ההתקשרות עם חברה ממשלתית פטורה ממכרז ובלבד ש"קיימת חברה ממשלתית אחת שעמה יש הסכם מסגרת אשר במסגרתו ניתן לבצע את ההתקשרות בהתאם לפסקה זו; קיימות כמה חברות לעניין זה - ייערך מכרז סגור ביניהן". אשר על כן, ככל שמשרד התיירות ורמ"י בוחנות העברת האחריות מחמ"ת לחל"י מתבקש כי ההליך יבוצע בהתאם להוראות הדין ובמסגרתו יילקחו בחשבון ההשלכות השונות.

21 חפח"א קידמה את פיתוח מיזם הבלגונה המזרחית בעבר כחלק מפעילותה באילת.



בתשובת מנכ"ל משרד התיירות הוא ציין כי משרד התיירות בהובלת השר ותחת ניהולו הצליח בשנים האחרונות לבצע את הקפיצה המשמעותית ביותר בתיירות הנכנסת לישראל; כל שעמד לנגד עיניו היה הבראת חמ"ת מתוך הבנה כי החברה היא זרוע הביצוע המרכזית של המשרד, ותפקודה התקין הכרחי לטובת פיתוח תשתיות התיירות ברחבי הארץ. עם כניסתו לתפקיד הוא הבחין שפרויקטים בתחום תשתיות התיירות בישראל נבנו ללא תכנון עתידי, ללא אחידות ולעתים ללא קשר לתשתית הפיזית בשטח. כמו כן הוסיף המנכ"ל כי במשך שנים לא הייתה בקרה מקצועית על פרויקטים תיירותיים ולא נשאלו שאלות הנוגעות לתחזוקתם. לפיכך הוא החליט באותה עת לעצור פרויקטים חדשים של חמ"ת, לשנות את המבנה הארגוני של אגף פיתוח תשתיות תיירות ציבוריות במשרד התיירות ולשנות את אופן אישור התקציבים לחברה.

בתשובת חמ"ת החברה ציינה כי היא ערכה הליך רחב ומקיף מאוד לתיקון ליקויים ולהסדרת פעילותה וכי גורמי מקצוע בכירים הביעו אמון בפעילותה המחודשת של החברה.



מהביקורת עולה מורכבות ביחסי הגומלין בין משרד התיירות לחברת הביצוע המרכזית שלו - חמ"ת. המשבר נמשך יותר מארבע שנים, על פני שתי הנהלות שונות של חמ"ת, והוא משליך על הצדדים ועל פעילותם. על משרד התיירות, רשות החברות הממשלתיות וחמ"ת לפעול למציאת פתרון יעיל וארוך טווח שיאפשר ממשקי עבודה יעילים ביניהם, ולהפיק לקחים מהליקויים העולים מדוח זה.

הממצאים המובאים בפרק זה משקפים מתח מובנה בין חברות ממשלתיות, שהן חברות ביצוע של הממשלה, הנתונות מחד תחת פיקוח ממשלתי המתחייב מהיותן זרוע ביצוע של הממשלה ומהיותן תלויות בתקציבים ובפרויקטים המתקבלים ממנה, ומאידך - כחברות ממשלתיות הן חברות עצמאיות בעלות דירקטוריון והנהלה המתווים להן מדיניות ומטרות.

בתשובת שר התיירות הוא ציין כמה בעיות יסוד בהקשר זה, הפוגעות לדעתו "פגיעה קשה מאוד ביכולתו של המשרד לממש את המטרות ואת המדיניות שנקבעה על ידי השר, תוך שבמקרה דנן נגרמה פגיעה משמעותית בפיתוח תשתיות התיירות שהמשרד אמון עליהן". השר "סבור כי נכון וראוי שהנושא ייבחן לעומק, כך שיבוצעו

תיקונים יסודיים באופן עבודת החברות הממשלתיות ובמערכת יחסי הגומלין שבינן ובין רשות החברות הממשלתיות, השרים והמשרדים הממשלתיים".

בתשובת רשות החברות הממשלתיות היא ציינה כי שאלת האיזון האמורה היא שאלת מפתח בחברות הממשלתיות. לדעת הרשות, יש לשמור על העצמאות של הדירקטוריון ושל הנהלת חמ"ת ללא מעורבות יתר של הממשלה בהן. כמו כן, הרשות רואה חשיבות בהצבת גבולות ברורים בין סמכויות הדירקטוריון, בהתאם לדין וכללי הממשל התאגידי החלים על החברה, ובין תפקיד הממשלה, כבעלים המתווה את מדיניות העל, מציב יעדים ועוקב אחר יישומם. לדעת הרשות, חשוב לשמור על הפרדה ראויה בין משרדי הממשלה לפעילות החברות הממשלתיות, לצד רגולציה ממוקדת שתייעל את ההליכים, תקצר את לוחות הזמנים ותגביר את תחושת הסמכות והאחריות בקרב מקבלי ההחלטות בחברות הממשלתיות, אך גם תותיר מנגנוני מדידה ובקרה בידי הממשלה.

הממצאים העולים מדוח ביקורת זה מעלים את הצורך לבחון כיצד אפשר להבטיח את האיזון בין הצורך להשאיר בידי חברות ממשלתיות שהן חברות ביצוע של הממשלה, ובמיוחד חברות התלויות בתקציבים ובפרויקטים המתקבלים מהממשלה, את הגמישות התפעולית הדרושה להשגת מטרותיהן בצורה יעילה, ובין הדרישה להבטיח למדינה אפשרות לפקח על פעילותן, לנוכח כספי הציבור הרבים המושקעים בחברות אלו ולנוכח המשימות המוטלות עליהן²². מוצע כי רשות החברות הממשלתיות תבחן את הסוגיות שעלו בדוח זה ותגבש מתווה לסדרי עבודה מומלצים בין משרדי הממשלה לחברות הביצוע שלהם ובכלל זה יצירת מנגנונים ליישוב מחלוקות בין משרדי הממשלה לחברות הביצוע שלהם.

22 לעניין זה ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 68 א (2017), בפרק "פיקוח ובקרה על פעילותן של חברות תשתית בתחום התחבורה היבשתית". בדוח זה הצביע משרד מבקר המדינה, בין השאר, על כשלים במבנה הפיקוח והבקרה הקיים על התנהלות חברות ממשלתיות בתחום התשתיות, שמהוות זרוע ביצוע של משרד ממשלתי, שאמור להבטיח את האיזונים והבלמים הנדרשים לצורך עבודה עצמאית ויעילה של חברות ממשלתיות מחד גיסא, ולצורך מינהל תקין, שמירה על האינטרס הציבורי והתנהלות זהירה ואחראית בכספי ציבור מאידך גיסא.



סוגיות בהתנהלות החברה הממשלתית לתיירות (חמ"ת)

קיום ישיבות דירקטוריון חמ"ת במשרד עורכי הדין החיצוני שהחברה מעסיקה

על פי חוזר רשות החברות הממשלתיות²³, "ישיבות הדירקטוריון יתקיימו בדרך כלל במשרד החברה".

בינואר 2017 - אפריל 2019 נערכו במשרדים של היועץ המשפטי של חמ"ת במרכז הארץ, שעמו נקשרה חמ"ת בהסכם למתן ייעוץ משפטי במיקור חוץ בעקבות מכרז, לפחות 14 פגישות של הדירקטוריון או תת-ועדותיו, כגון ועדת כספים וביקורת. כמו כן, חמ"ת השתמשה במשרדים של היועץ המשפטי בשתי ועדות לגיוס כוח אדם. יתר ישיבות הדירקטוריון נערכו במשרדי חמ"ת בירושלים ובאתרים אחרים.

במאי 2019 השיב ראש תחום משפט בחמ"ת לשאלת משרד מבקר המדינה: "לא שולמה שום תמורה, מכל סוג שהוא למשרד היועץ המשפטי בגין עצם קיום ישיבות במשרדו וגם לא נדרשה שום תמורה כזו מאת היועץ המשפטי". עוד הבהיר ראש תחום משפט כי חמ"ת בחרה לקיים כמה מהפגישות במשרדים של היועץ המשפטי מפני שיש בו מומחים בתחומים שונים תחת קורת גג אחת.

הנושא נידון אף באוגוסט 2019, בישיבת דירקטוריון של חמ"ת, והוחלט כי "אין כל מניעה או רציונל שלא לקיים ישיבות במרכז או במשרד היועץ המשפטי ובלבד שהאירוח יהיה ללא כל תמורה... חרף זאת... מזכירות החברה תקבע חלק מהישיבות במשרדי החברה בירושלים, במיוחד לפני חגים וכיו"ב". במענה לפניית רשות החברות הממשלתיות בעניין זה מספטמבר 2019 השיבו חברי הדירקטוריון: "אנו סבורים כי אין מניעה חוקית לקיים את ישיבות הדירקטוריון במקומות נוספים... מלבד ירושלים, וזאת, בין היתר, לאור אופי פעילות החברה ופריסת הפרויקטים שלה בכל רחבי הארץ... ככול שרשות החברות הממשלתיות סבורה כי אכן חובה לקיים את כל הישיבות אך במשרדי החברה נודה לפרוט והנחיה ברורה באשר לכך".

על רשות החברות הממשלתיות לבחון חידוד הנהלים בנושא.

בתשובת רשות החברות הממשלתיות היא ציינה כי היא פנתה בעניין לחברה "שכן ישיבות הדירקטוריון אמורות להתקיים במשרדי החברה. עם זאת, חוזר הרשות אינו

23 חוזר הדירקטוריון 2003/1, סעיף 3 (2).

מחייב את ביצוע כלל הישיבות במשרדי החברה ולאחר שהרשות קיבלה תשובות מהחברה וביצעה בדיקתה כי קיום הישיבות במשרדי היועץ המשפטי לא גורע מקופתה של החברה ולא גורר תשלומים בצורה כזו או אחרת, הרי שבהתאם לשיקול דעת הדירקטוריון וככל שעולה צורך שלדעת החברה הוא חשוב ומהותי בדבר מיקום הישיבה, היא יכולה לקיימה גם מחוץ למשרדי החברה". לצד זה, הוסיפה רשות החברות הממשלתיות: "הרשות מצאה לנכון להעיר לחברה בנושא זה על מנת לקבל התייחסותה לכך. ככל והחברה תקיים כנוהל את ישיבותיה שלא במשרדי החברה והרשות תשתכנע כי הדבר אינו תקין, הרשות תבחן את הצורך לשנות מנהג זה ואף לחדד את הנהלים".

רכב חברה צמוד לעובדים

בחוזר שכר כללי של רשות החברות הממשלתיות²⁴ נקבעו כללי שימוש ברכב צמוד או רכב פרטי בליסינג לבעלי תפקידים בחברות ממשלתיות. על פי החוזר, "הסמכות להחליט בנושא רכב צמוד לבעלי תפקידים הינה של מליאת הדירקטוריון. על הדירקטוריון לקבוע ולאשר את המחיר הכולל לכל רכב שתרכוש החברה לבעלי התפקידים הזכאים לכך, בהתאם לצרכי מילוי התפקיד ובהתחשב בעובדת הצניעות המתחייבת מהיות החברה חברה ממשלתית". כמו כן, נקבע כי החלטת הדירקטוריון תדווח לרשות החברות הממשלתיות, וטעונה את אישורה.

חמ"ת נותנת לעובדיה רכב צמוד באמצעות שירותי ליסינג תפעולי.

לחמ"ת נוהל חברה בנושא "שימוש ברכב חברה צמוד" (להלן - נוהל שימוש ברכב), מינואר 2015, שחיבר מנכ"ל חמ"ת (סמנכ"ל משפט ופיתוח עסקי דאז). בנוהל שימוש ברכב מוגדרים נוהלי עבודה לשימוש ברכבי החברה הצמודים לעובדים, וכן מופיעה בו התייחסות להתנהלות בעת תאונה, שימוש נוסף ברכב חברה, נוהלי תדלוק בדלקן, השתתפות עצמית בתאונות ועוד.

בנוהל שימוש ברכב לא נקבע לאילו בעלי תפקידים יינתן רכב ועל סמך אילו שיקולים. לשאלת משרד מבקר המדינה בעניין זה השיב מנהל תחום משפט בחמ"ת בפברואר 2019: "הרכבים מוצמדים לעובדי החברה על פי קריטריון של בכירות התפקיד או על פי קריטריון של דרישות התפקיד. כל מקרה של הצמדת רכב לעובד מאושר ספציפית על ידי דירקטוריון החברה. לאחר אישור הדירקטוריון כאמור, הצמדת הרכב מאושרת על ידי רשות החברות הממשלתיות".

נכון לסוף שנת 2017 ולסוף שנת 2018 - 13 מבין כ-20 עובדי החברה קיבלו רכב חברה צמוד, ונכון למועד סיום הביקורת, 11 עובדים קיבלו רכב חברה צמוד, באישור

24 חוזר 2001/1: שכר ותנאי עבודה בחברות ממשלתיות ובנות ממשלתיות - ריענון ורכז הנחיות.



החברה²⁵. חמישה מהעובדים שהוצמד להם רכב מבצעים עבודת שטח הדורשת מהם רכב צמוד, וארבעה²⁶ מבצעים עבודה שעיקרה משרדית.

סך עלויות החברה בגין הקצאת הרכבים הצמודים לעובדים הוא כ-800 אלף ש"ח בשנה. ככלל, עלויות אלו מחליפות תשלום עלויות אחזקת רכב, תשלום שעובדים זכאים לו.

בנוהל שימוש ברכב של חמ"ת לא נקבעו כללים והוצאות תקרה להוצאות הנוגעות לשימוש בכביש 6 ולנתיבים מהירים. בפועל, החברה שילמה בתקופה ינואר 2017 - אוגוסט 2019 עלויות בגין שימוש בכביש 6 בסך של כ-56,000 ש"ח ועלויות שימוש בנתיבים מהירים בסך של כ-9,100 ש"ח.

מהביקורת עולה כי לחמ"ת נוהל שימוש ברכב חברה, אולם אין בו התייחסות לתפקידים ולדרגות שהחברה רשאית להצמיד להם רכב, הוא אינו קובע קריטריונים לזכאות לרכב חברה ואין בו כללים להוצאות הנגזרות משימוש ברכב, בהן מינוי לכביש 6 ושימוש בנתיבים מהירים.

בביקורת עלה כי חמ"ת פועלת לתקן את נוהל שימוש ברכב. באוגוסט 2019 נפגש פורום סמנכ"לים לבחון מחדש את נושא הרכבים המוצמדים לעובדי החברה.

על הנהלת חמ"ת ודירקטוריון חמ"ת לבחון את נוהל שימוש ברכב חברה צמוד, ולקבוע בו קריטריונים לזכאות לרכב חברה צמוד וכן את בעלי התפקידים להם רשאית החברה להצמיד רכב באופן קבוע. בנוסף עליה לקבוע כללים הנוגעים להוצאות נוספות הנגזרות משימוש ברכב חברה צמוד.

בתשובת חמ"ת החברה ציינה כי בינואר 2019 בחן מנכ"ל החברה את האפשרות לצמצם את מספר כלי הרכב המוצמדים לעובדים, וכי בידי החברה חוות דעת משפטית בנושא חשש מהרעת תנאי העובדים ובחשיפה המשפטית הנגזרת מכך. לצד זאת, חמ"ת מקבלת את הערת המבקר, תפיק לקחים ותתקן את נוהל שימוש ברכב לעובדי החברה בהתאם להמלצות המובאות בדוח. כמו כן, חמ"ת ציינה כי

25 זאת בין היתר מפני ששני עובדים בכירים עצבו את החברה, ותפקידיהם טרם אוישו.

26 לא כולל עובדים בתפקידים בכירים, כמו מנכ"ל וחשב.

בישיבת הדירקטוריון הבאה תובא לאישור טיוטת נוהל רכב שתיקח בחשבון את הערות משרד מבקר המדינה.

החברה לפיתוח חוף אילת (חפח"א)

ניהול החברה לפיתוח חוף אילת והפרטתה

כאמור, בדצמבר 2010 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה להפריט את חפח"א. בפרוטוקול הישיבה, בדברי ההסבר המצורפים, מצוין: "פעילות החברה הצטמצמה באופן משמעותי בשנים האחרונות... הדרך הטובה ביותר לפתח את השטח הינה באמצעות יזמים פרטיים, או לחילופין חברות אחרות, כגון החברה הממשלתית לתיירות או החברה הכלכלית של העיר אילת... לאור כל זאת, נראה כי אין לחברה זכות קיום"²⁷.

עוד החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה על "מכירה ו/או העברה של זכויות חפח"א מכל מין וסוג לרבות במקרקעין ובכל נכס אחר, ככל שיהיה, של החברה, בהתאם להנחיות רשות החברות הממשלתיות". כמו כן, צוין בהחלטה כי יש להשלים כמה פעולות, שהמרכזית שבהן היא העברת מניות בחברת מזח תיירות אילת בע"מ (להלן - חברת המזח), מניות אשר היו בבעלות חלקית של חפח"א, למדינה. לאחר מכן, "תפורק החפח"א. הרשות, בתאום עם החשכ"ל, תקבע את דרך הפירוק ותבצע את הפעולות הנדרשות לשם פירוק החברה". ב-2012, במעורבות רשות החברות הממשלתיות, חתמו מדינת ישראל ועיריית אילת על הסכם למכירת המניות של חפח"א בחברת המזח לידי העירייה.

כאמור, בינואר 2015 נחתם הסכם ניהול בין חמ"ת לחפח"א, ובו הוסכם כי חמ"ת תנהל את חפח"א. עוד נקבע בהסכם כי לאחר תקופת מעבר של שנתיים, תהיה חמ"ת ממונה על ניהול השוטף של חפח"א ותקבל ממנה דמי ניהול שנתיים בסך 600,000 ש"ח. תשלום שנתי זה מותנה בהכנסותיה של חפח"א, ובכל מקרה לא יעלו דמי הניהול על הכנסותיה של חפח"א. ההסכם תקף עד פירוקה של חפח"א, מיזוגה בתאגיד אחר או הפרטתה, המוקדם שבהם.

בהסכם הניהול נקבע כי על חמ"ת לספק כמה שירותי ניהול לחפח"א, בהם שירותים משפטיים, שירותי מזכירות חברה, שירותי חשבות ושירותי הנהלת חשבונות.

במסגרת ניהול חפח"א פעלה חמ"ת בשנים 2016 - 2018 לייעל את החברה. היא הקימה את ועדת חפח"א, המורכבת מחברי דירקטוריון של חמ"ת, לבחון סוגיות בהתנהלות חפח"א, ובכללן כוח אדם, אופן ניהול הנכסים ומכרזים, וכן המצב הפיננסי

27 הפרטת החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ וחברת מזח תיירות אילת בע"מ - הצעה להחלטת (דברי הסבר) עבור ישיבת ועדת השרים לענייני הפרטה בדצמבר 2010.



של חפח"א, כולל מיפוי חובות וגירעון; חמ"ת צמצמה את כוח האדם בחפח"א לשני עובדים (מ"מ מנכ"ל ומנהלת חשבונות), הכפיפה את חפח"א לנהליה, החליפה את היועץ המשפטי, ניהלה את ישיבות ועדות המכרזים של חפח"א, פעלה עם עובדי חפח"א באילת להשכיר את נכסי חפח"א באילת, צמצמה את שטח המשרדים, פעלה להסדרת חובות של חפח"א למדינה ולגביית חובות של חפח"א.

על פי הסכם הניהול בין חמ"ת לחפח"א, המנהל הכללי של חמ"ת ישמש המנהל הכללי של חפח"א. מכאן, היעדרותו של מנכ"ל קבוע בחמ"ת במשך שנתיים הקשתה גם את ניהול חפח"א ואת האפשרות לקדם תוכניות לייעול החברה. בישיבת ועדת המכרזים של חפח"א ביולי 2018 צוין כי חמ"ת בוחנת את האפשרות למכור את הזכויות של חפח"א בנכסים שלה, לגבש עם שני העובדים הנוטרים הסכם פרישה ולבצע בחמ"ת את העבודה של חפח"א. היועץ המשפטי של חפח"א הגיב כי במצב דברים רגיל, המחזיק בסמכות לפטר עובדים או להגיע עמם להסדר פרישה הוא המנכ"ל, אולם מאז התפטר מנכ"ל חמ"ת הקודם, לא מונה מנכ"ל חדש לחמ"ת, ומכאן - גם לחפח"א. ביולי 2018 שיתף סמנכ"ל משפט ופיתוח עסקי בחמ"ת את רשות החברות הממשלתיות בתוכנית האופרטיבית שלו להמשך ניהול חפח"א, וציין: "נושא הסמכויות הקיימות כיום לניהול חפח"א הוא הנושא המרכזי הבעייתי היום שיש למצוא לו פתרון באופן מידי שכן ללא הסדרת הסמכויות לא ניתן להתקדם".

בינואר 2019 פנה הדירקטוריון של חמ"ת דאז למשנה למנהל רשות החברות הממשלתיות וציין כי זה תקופה ארוכה חמ"ת מעוניינת למלא את מחויבותה בחפח"א בהתאם להסכם הניהול, אולם ללא מנכ"ל, חמ"ת "מצאה עצמה מול שוקת שבורה כאשר איננה מוסמכת לבצע מס' פעולות בחברה... כגון: הפסקת העסקת שני העובדים המועסקים ע"י חפח"א... [ו]מינוי מבקר פנים". יו"ר הדירקטוריון עדכן את רשות החברות הממשלתיות כי ועדת חפח"א החליטה בנובמבר 2018 כי ככל שהרשות לא תסמיק גורם בהנהלת חמ"ת לבצע פעולות בחפח"א, חמ"ת תודיע על סיום הסכם הניהול של חפח"א, על פי סעיף 8.3 בהסכם הניהול.

רשות החברות הממשלתיות לא הייתה שבעת רצון מהאופן שחמ"ת ניהלה את חפח"א ומקצב קידום ההפרטה. באפריל 2017 נערכה פגישה ברשות החברות הממשלתיות בנוכחות רפרנט חמ"ת ברשות, יו"ר דירקטוריון חמ"ת דאז, היועץ המשפטי של חמ"ת וסמנכ"ל משפט ופיתוח עסקי של חמ"ת דאז. בפגישה הדגיש רפרנט הרשות כי על חמ"ת לבצע את מחויבותה בכל הנוגע לחפח"א, כולל ביצוע הפעולות החשבונאיות והתפעוליות של חפח"א, ולהקפיד על חיסכון בעלויות התפעול של חפח"א. כמו כן, חמ"ת התבקשה להכין דוח עסקים שיתאר את מצב חפח"א ויבחן חלופות לעתידה.

ביולי 2018 העבירה רשות החברות הממשלתיות לתגובת חמ"ת דוח ממצאים בנוגע לפעילות חפח"א. בדוח הצביעה הרשות על ליקויים רבים, ובכלל זה: הון חוזר שלילי - סיכון המחייב בחינת עסק חי; בקרה חלשה (היעדר דירקטוריון, אי יישום

תקנות SOX²⁸); חובות לחברה שלא ברור אם נגבו; משרדים בגודל 270 מ"ר עבור שני עובדים; שירותי חשבות וניהול חשבונות המתבצעים בחפח"א ולא בחמ"ת; היעדר הפרדה במוקדי סיכון למניעת מעילות והונאות בחברה (אותה עובדת בחפח"א מאשרת את המשכורות ומשלמת את השכר); הוצאות משפטיות גבוהות; אחזקת משרד בעלות שנתי של 200 אלף ש"ח; תשלום בגין ביטוח דירקטורים אף שאין דירקטוריון פעיל; הוצאות שוטפות גבוהות בפעילות החברה, המעלות חשש לשימוש בנכסי חברה לצורך שאינו לצרכי פעילות החברה.

כמו כן, דוח רשות החברות הממשלתיות הצביע על כך שלא מיושמים חוזרי רשות, לא נעשים סקרי ניהול סיכונים, לא מונה מבקר פנים מאז שנת 2010 ואין תוכנית עבודה. בדוח שולבה התייחסות חפח"א לסעיפים אלו: "החברה הינה בהפרטה ומשכך לא נערכים סקרי סיכונים... תכניות [עבודה] אלו לא רלוונטיות משום היות החברה בהפרטה".

ביוני 2018 העביר מ"מ מנכ"ל חפח"א את התייחסותו לדוח לסמנכ"ל משפט, מינהל ופיתוח עסקי בחמ"ת דאז, לחשב חמ"ת ולוועדת חפח"א בדירקטוריון של חמ"ת. בהתייחס לממצאים האמורים ציין מ"מ מנכ"ל חפח"א כי ההון החוזר השלילי מקורו בהלוואה במחלוקת של חפח"א למדינת ישראל וכי החשכ"ל הבהירו שחוב זה יכוסה באמצעות מכירת מניות חפח"א²⁹; החברה קיבלה את אישור רשות החברות הממשלתיות שלא ליישם את תקנות SOX בשל עלות יישום התקנות ביחס להיקף פעילות החברה; שטחי המשרד בפועל הם 155 מ"ר, ולא 270 מ"ר; יש הפרדה במוקדי הסיכון בעת תשלום המשכורות - עובדת חפח"א עורכת את המשכורות בהתאם לחוזי ההעסקה, ולאחר מכן הפרטים מועברים לאישור חמ"ת, והתשלום עצמו מתבצע במרכז סליקה בנקאי במחשבים של חמ"ת; ההוצאות המשפטיות כוללות את תשלומי הריטיינר, בהתאם להוראות הרשות, ומאבקים משפטיים הנדרשים לגביית דמי פיתוח; דמי האחזקה כוללים דמי ניהול שנתיים בסך של 132,000 ש"ח בגין כל הנכסים שבבעלות חפח"א; העלויות הישירות לאחזקת משרד חפח"א הן כ-70,000 ש"ח בשנה; לא התקבל אישור מחברת הביטוח של חמ"ת לכסות את פעילות הדירקטורים של חמ"ת עבור פעילות חפח"א, ועל כן נדרש ביטוח דירקטורים נפרד. כמו כן, מ"מ מנכ"ל חפח"א פירט את מהות הוצאות המינהלה השוטפות של חפח"א.

בנובמבר 2018 העביר סמנכ"ל כספים בחמ"ת לרשות החברות הממשלתיות את התייחסות חמ"ת לדוח, ובה חזר על כמה מהטענות המוזכרות בתגובת חפח"א. חמ"ת התחייבה למנות עובד חמ"ת למנהל הסיכונים של חפח"א, למנות מבקר פנימי

28 חוק סרבנס-אוקסלי (SOX) נחקק בארצות הברית בשנת 2002 כדי למנוע אי סדרים ומעילות בחברות. רשות החברות הממשלתיות הטמיעה בקרב כל החברות הממשלתיות תקנות על בסיס הוראות SOX באמצעות תקנות החברות הממשלתיות בשנים 2005 ו-2007.

29 דיון בנושא הסדרת חובות חפח"א נערך במאי 2019 בנוכחות נציגים מחמ"ת, חפח"א והחשכ"ל.



בחפח"א וליישם באופן מלא את חוזרי הרשות. כמו כן, חמ"ת הציגה תוכנית להסדרת פעילות חפח"א, ובה לוח זמנים מתוכנן להשכרת כל שטח משרד חפח"א, איתור משרדים חלופיים וקטנים יותר באילת והעברת כלל פעילות החשבות ומחלקת הכספים לחמ"ת.

דוח רשות החברות הממשלתיות מדגיש את חולשתה של חפח"א בהתנהלותה הנוכחית: מצד אחד, החברה נמצאת בתהליך הפרטה יותר מתשע שנים, ולכן אין לה תוכנית עבודה, תוכנית ניהול סיכונים, ביקורת פנים וכיו"ב - הנדרשים לצורך פעילות מבוקרת ויעילה של חברה ממשלתית "רגילה"; מן הצד האחר, זוהי חברה פעילה, שלה פעילות פיננסית, נכסים והוצאות שוטפות.

כאמור, לצד הדוח האמור, באפריל 2017 ביקשה רשות החברות הממשלתיות מחמ"ת דוח על מצב חפח"א ודוח הבוחן חלופות לעתידה. לשם כך התקשרה חפח"א בפברואר 2018 עם יועץ חיצוני. בספטמבר 2018 הגיש היועץ דוח כאמור, ובאשר לחלופות לעתיד החברה קבע כי הממצאים תומכים בביצוע מיזוג בין חפח"א לחמ"ת.

בישיבת דירקטוריון שנערכה באוגוסט 2018 דיווח סמנכ"ל משפט ופיתוח עסקי כי חמ"ת החלה לבצע תוכנית התייעלות בחפח"א, וכבר בחודש אוגוסט 2018 כל הנהלת החשבונות תתבצע דרך עובדי חמ"ת. היועץ המשפטי של חמ"ת הוסיף: "אנחנו בשלב זה לא עושים את זה [מיזוג] ומקפידים על הפרדה של חשבונות בנק וח.פ.... כרגע אנחנו במסגרת הסכם ניהול... בהחלטה אנו לקראת תהליך שמכונה ברשות הפרטה. הרעיון הוא בסופו של דבר להביא את העניין לפתחה של הרשות להחליט איך היא רוצה לפעול. לדעת הרשות חפח"א סיימה את ימייה ומשימותיה ולכן האופק שלה הוא סגירה".

מהביקורת עלה כי חמ"ת נקטה צעדים ליעול חפח"א וכי עשתה כן ביתר שאת משנת 2018, במעורבות של רשות החברות הממשלתיות. אף על פי כן, חמ"ת טרם סיימה לבצע את הנדרש ממנה, ולא ברור מתי יסתיים תהליך ההפרטה. כמו כן, הסכם הניהול בין חמ"ת לחפח"א לא בוצע במלואו, ושירותי הנהלת החשבונות טרם הועברו במלואם לניהול חמ"ת.

במקביל לצעדים בהם נקטה חמ"ת בחפח"א, הנהלת משרד התיירות פעלה להעביר את הנהלת חפח"א מחמ"ת לחל"י. בדיון שנערך בפברואר 2018 במשרד התיירות, בנוכחות מנכ"ל המשרד, נציגי משרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות, ציין מנכ"ל משרד התיירות בנושא חפח"א: "אין היגיון לייצר כפילות עם חל"י, מה גם

שהאחרונה מבצעת פרויקטים רחבי היקף עם הצלחות מרובות וניסיון המשרד עם חל"י חיובי". המשנה למנהל רשות החברות הממשלתיות ציין "כי במידה ומשרד התיירות רוצה לשנות את הסמכות של חפח"א זה אפשרי". בסיכום הפגישה ציין מנכ"ל משרד התיירות כי יש לבחון מקצועית את חפח"א, שכן תפקודה אינו טוב והוא מקשה את קידום מדיניות המשרד באילת.

בדצמבר 2018 נערכה פגישה נוספת ברשות החברות הממשלתיות, בנוכחות מנכ"ל משרד התיירות. בפגישה עדכנה רשות החברות הממשלתיות את משרד התיירות בנוגע לטיפול חמ"ת בחפח"א, לרבות סיום העסקתם של שני עובדים. רשות החברות הממשלתיות הנחתה את מנכ"ל משרד התיירות לכתוב כיצד הוא רואה את עתיד החברה, בדגש על החברה הממשלתית שהוא מציע למנות לנהל את חפח"א. במכתב ששלח מנכ"ל משרד התיירות למנהל רשות החברות הממשלתיות למחרת בנושא חמ"ת, הוא ביקש: "תהליך הפרטת חפח"א יועבר מאחריות חמ"ת לניהול חל"י".

שבוע לאחר הפגישה, בדצמבר 2018, העבירה עובדת בצוות תחבורה ותיירות ברשות החברות הממשלתיות סיכום ישיבה בנושא "תכנית עבודה בנושא חפח"א" לפרנט של חמ"ת ברשות. בסיכום הישיבה נקבעו כמה משימות, בהן הכנת מסמך פנימי, ובו סקירה על הרקע של החברה, מטרותיה ואי שביעות רצון הרשות מהמצב הקיים. כמו כן, "המסמך יכלול המלצה לאופן העברת ניהול חפח"א לחל"י".

בפברואר 2019 העביר משנה למנהל רשות החברות הממשלתיות מכתב למנכ"ל וליו"ר הדירקטוריון של חל"י בנושא העברת חפח"א מחמ"ת לחל"י. במכתב מצוין כי מנכ"ל משרד התיירות ביקש בדצמבר 2018 מהרשות לעשות כן. לפיכך, "ככל וחל"י מעוניינת להעביר את ניהול חפח"א לניהולה, נבקש לקבל תכנית עבודה של דרך הטיפול בחברה ובתביעות המשפטיות, גישתכם לצמצום עלויות החברה, ולהמשך פעילות החברה בטווח הזמן הקצר והארוך".

מתשובת רשות החברות הממשלתיות למשרד מבקר המדינה עולה כי גם בתקופה שלאחר עבודת הביקורת, נמשכו, ללא הצלחה, הניסיונות לממש את הנכסים של חפח"א ולהשלים את הפעולות הנדרשות בתהליך ההפרטה: בחודש אוגוסט 2019 ביקשה רשות החברות הממשלתיות מחל"י להגיע לדיון בנושא חפח"א, במסגרתה התבקשה חל"י לבחון את בקשת מנכ"ל משרד התיירות להעביר לניהולה את חפח"א. בישיבה אחרת שהתקיימה במשרד התיירות, בספטמבר 2019, בנוכחות מנכ"ל משרד התיירות ומשנה למנהל הרשות, הנושא נידון שוב; רשות החברות הממשלתיות ציינה כי האסיפה הכללית של חפח"א³⁰ היא הגוף המוסמך לקבל את ההחלטה.

30 סעיף 59א(ב) לחוק החברות הממשלתיות בנושא "כינוס אסיפות כלליות לביצוע שינויים מבניים קובע כי "אם החברה בהפרטה היא חברה בבעלות ממשלתית מלאה, תהיה הרשות מוסמכת לכנס אסיפה כללית".



הרשות ביקשה מהמשרד ומחל"י להעביר לרשות מכתב בקשה בעניין, בצירוף תוכנית עבודה של חל"י עבור חפח"א, כדי שהרשות תוכל לפנות לקבל החלטה באסיפה כללית להסבת הסכם הניהול משנת 2015. רשות החברות הממשלתיות ציינה בתשובתה כי חל"י ומשרד התיירות לא ביצעו מאז הפגישה האמורה פעולות אופרטיביות בממשקים מול הרשות למימוש המתווה האמור.

בתשובת חל"י החברה הבהירה כי הפרטת חפח"א היא תהליך סבוך ומורכב, הטומן בחובו קשיים וסיכונים רבים, אך אפשרי וניתן למימוש בפרק זמן סביר. בדיון עם מנהל רשות החברות הממשלתיות, ביוני 2019, הבהירה חל"י כי המידע על מצבה של חפח"א דורש בדיקה נוספת, וסוכם שחל"י תעמיק את בדיקותיה בעניין החברה, וככל שהיא תהיה מעוניינת לקבל את הניהול לידיה, היא תעדכן את הרשות בכך. כמו כן, עמדת חל"י היא שקבלת ניהול חפח"א כרוכה בקבלת ניהול פרויקט הלגונה המזרחית. חל"י תיקח על עצמה את ניהול חפח"א על כל הבעיות והסיכונים הכרוכים בכך רק אם תקבל גם את ניהול פרויקט הלגונה המזרחית.

נכון למועד סיום הביקורת, העברת ניהול חפח"א מחמ"ת לחל"י טרם בוצעה, ויש אי בהירות בנוגע למימוש המתווה.

מהביקורת עולה תמונה המחייבת מעורבות כלל הגורמים על מנת לעמוד בהחלטת ועדת השרים לענייני הפרטה, שכן משרד התיירות מעוניין להעביר את ניהול חפח"א לחל"י ואינו מאפשר בפועל לחמ"ת לנהל את חפח"א; חל"י מוכנה לקבל את ניהול חפח"א רק אם יועבר אליה גם פרויקט הלגונה המזרחית; חמ"ת אינה מוכנה לוותר על פרויקט הלגונה המזרחית, ורמ"י מסכימה להעביר את פרויקט הלגונה המזרחית לחל"י רק בהסכמה של חמ"ת. מצב זה יוצר סטאטוס קוו שיכול להמשיך ולעכב תקופה ארוכה את מימוש החלטת הממשלה משנת 2010 להפריט את חפח"א.

ביולי 2019 נערכה במשרד התיירות פגישה בנושא "סטאטוס פרויקטים חמ"ת", בנוכחות מנכ"ל משרד התיירות ומנכ"ל חמ"ת. חמ"ת העבירה המלצות לשינויים מבניים בחפח"א, ובראשן פיטורים של שני העובדים הנותרים. סמנכ"ל פיתוח תשתיות הסביר כי המפקח הפיננסי "יעבור על בקשות וימליץ על סכום כסף שיוקצה לנושא". מנכ"ל משרד התיירות ציין: "אנחנו לא בשלים עדיין להחלטות מהותיות בכל מה שקשור לחפח"א". כמו כן ביקש המנכ"ל מחמ"ת מסמך, ובו מידע מלא על פעילות חפח"א, כולל כוח אדם, נכסים וחובות, זאת כדי לקבל החלטות בנושא. עוד

ביקש המנכ"ל לא למחוק חובות כלפי חפח"א או כל פעולה מהותית אחרת בתחום זה ללא תיאום עם משרד התיירות.

בהמשך 2019 התנהלו דיונים בין משרד התיירות לבין חמ"ת לגבי הליכים משפטיים, הנוגעים להסדרת חובות לחפח"א שראוי שיבואו על פתרוןם לצורך הפרטת חפח"א, אולם הליכים אלה לא מוצו.

מהביקורת עלה כי בשנת 2015 נחתם הסכם ניהול בין חמ"ת לחפח"א. בשנים 2015 - 2019 פעלה חמ"ת, במעורבות רשות החברות הממשלתיות, לייעל את חפח"א. אף על פי כן, החברה טרם פורקה וטרם הועברו כל הסמכויות כנדרש לידי חמ"ת. בפועל, חפח"א עדיין פועלת באילת, ולא נקבעו מועד סיום, לוחות זמנים ואבני דרך לסיום תהליך ההפרטה שוועדת השרים לענייני הפרטה החליטה לבצע.

כאמור, נכון לתקופת הביקורת מועסקים בחפח"א שני עובדים. המשך קיומה של חברה ממשלתית זו, גם אם במתכונת מצומצמת שכזו, מלווה בהוצאות כספיות רבות. בתקופה ינואר 2017 - אוגוסט 2019 נכללו בהוצאות חפח"א הוצאות משפטיות (כ-300 אלף ש"ח בגין ריטיינר וכ-2 מיליון ש"ח בגין תביעות אחרות); הוצאות בגין העסקת שני עובדים (כ-2 מיליון ש"ח); הוצאות שוטפות לתחזוקת המשרד, ובכלל זה כיבוד, ציוד משרדי, חשמל, מים ותשתיות תקשורת (כ-330 אלף ש"ח); יותר מ-20 טיסות עבודה של עובדי חפח"א למרכז הארץ, מקצתן כולל לינה בבית מלון בתל אביב והשכרת רכב (כ-35 אלף ש"ח).

נכון לתקופת הביקורת, חפח"א מעורבת בפיתוח תשתיות תיירות במידה מינימלית. היא מתמקדת בהשכרת נכסיה (בהם מבנה בית הגשר, הממוקם בלב הטיילת), טיפול במאבקים משפטיים וגביית חובות מהמדינה או מגורמים עסקיים החייבים לה דמי פיתוח. המשך קיומה של חברה ממשלתית רק לצרכים אלו אינו יעיל, מוביל לבזבז כספי ציבור, ואינו עולה בקנה אחד עם החלטת ועדת השרים לענייני הפרטה להפריט את חפח"א.

משרד מבקר המדינה מעיר לחמ"ת ולרשות החברות הממשלתיות כי אף שוועדת השרים לענייני הפרטה החליטה כבר בדצמבר 2010, לפני כמעט עשר שנים, להפריט את חפח"א, אף שחמ"ת מנהלת את חפח"א



כבר חמש שנים ואף שלחפח"א תחומי פעילות מצומצמים ומוגבלים ביותר, התהליך טרם הושלם.

על חמ"ת, רשות החברות הממשלתיות ומשרד התיירות לפעול לסיום תהליך הפרטת חפח"א ולהציב לכך לוחות זמנים, אבני דרך ותאריכי יעד.

בתשובת רשות החברות הממשלתיות היא הבהירה כי מטרתה היא להביא לסיום את ההפרטה של חפח"א בצורה יעילה ואפקטיבית, על סמך תוכנית עבודה מסודרת, וגם בימים אלו היא פועלת לממש את הנכסים שנותרו לחפח"א. הרשות ציינה כי הדרך המיטבית לממש את הנכסים ולהשלים את הפעולות הנדרשות בתהליך ההפרטה היא דרך הסמכת חברת ניהול לנהל את חפח"א.

אם רשות החברות הממשלתיות תבחר, בהמשך לבקשת משרד התיירות, להמשיך בתהליך הפרטת חפח"א באמצעות חברה ממשלתית אחרת - עליה לוודא כי המהלך יבוצע באופן אפקטיבי ויעיל, תוך הצבת לוחות זמנים ברורים ותכנית פעולה אופרטיבית לסיום תהליך ההפרטה ולטיפול בנושאים שעל הפרק, כולל הסדרת הטיפול בדמי הגבייה ובנכסים שבבעלות חפח"א.

בתשובת חמ"ת החברה מסרה כי ביולי 2018 הציג סמנכ"ל משפט ופיתוח עסקי באותה עת רשימת פעולות אופרטיביות שיש לנקוט כדי לתקן את פעילותה של חפח"א ולייעל אותה, תוך מתן דגש לבעיית הסמכות של חמ"ת להוציא חלקים משמעותיים ממנה אל הפועל.

בתשובה שמסרה חפח"א למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2019 ובפברואר 2020 ציין מ"מ מנכ"ל חפח"א כי החברה ביקשה ממשרד התיירות "לא לאשר מענקים ו/או כל עזרה אחרת הניתנת ממשרד התיירות ליזמים באזור ההרשאה של החברה... פעולות אשר אם היו מתבצעות, היו מייתרות תביעות משפטיות הדדיות והיו מכניסות לקופתה של החברה עשרות מיליוני שקלים אשר היו מושקעים באופן מידי בפיתוח תשתיות תיירותיות בעיר אילת בהתאם לצרכים אותם יכול היה להגדיר משרד התיירות".

בתשובת מנכ"ל משרד התיירות הוא ציין כי בקשת חפח"א בנושא מענקים אינה ברת ביצוע שכן מענקי חוק עידוד השקעות הם מענקים על פי חוק, ולהבנתו של משרד התיירות - אין אפשרות חוקית למנוע מיזם להגיש בקשה למענקים מהסיבות

שחפח"א ביקשה. מנכ"ל משרד התיירות הוסיף כי משרד התיירות בוחן את האפשרות לקדם את העברת ניהול חפח"א לחל"י, החברה האמונה מבחינת משרד התיירות על פיתוח התיירות בעיר אילת, מתוך כוונה שהאחרונה תפעל לסגירת חפח"א.

משרד מבקר המדינה מציין כי תגובות הצדדים מחדדות את הצורך בהשלמת הליך הפרטת חפח"א בהתאם להחלטת ועדת השרים לענייני הפרטה.

הסדר ניגוד העניינים של סגן ראש העיר אילת ומחזיק תיק התיירות

הכלל האוסר על עובד ציבור להימצא בניגוד עניינים הוא מיסודות המשפט המינהלי. עובד ציבור עלול להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים בעבודתו הציבורית אם עניין שהוא מופקד עליו בתפקידו הציבורי עלול להתנגש בעניין אחר שלו או בתפקיד אחר שהוא ממלא.

לכלל האוסר על בעל תפקיד להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים יש אופי מניעתי. במקרים מסוימים, כשהאינטרסים ידועים מראש, אפשר לצפות מראש שמצב כזה עלול להיווצר. למקרים אלו התגבשה פרקטיקה מקובלת - עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים מראש³¹. הסדר ניגוד עניינים משרת את בעל התפקיד, את הרשות המינהלית ואת האינטרס הציבורי, והוא מגדיר מראש את גבולות החשש לניגוד עניינים, ועל ידי כך מאפשר מינהל תקין, הימנעות מהטיית שיקול דעת ושמירה על אמון הציבור.

הכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות גובשו על ידי ועדה ציבורית, שבה היו חברים נציגים של היועץ המשפטי לממשלה, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי, ואושרו על ידי מרכז השלטון המקומי (להלן - הכללים). בכללים אלה מאוגדים הדינים העיקריים הקבועים בחקיקה ובפסיקת בית המשפט בנוגע לניגוד עניינים של נבחרי ציבור³². על פי כללים אלו, חבר מועצה (לרבות ראש רשות וסגניו) "ימנע מהשתתפות בדיון ומהצבעה בישיבות המועצה אם הנושא הנדון עלול לגרום להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר מועצה לבין ענייניו האישיים". עניין אישי מתייחס בכללים גם לעניין של קרוב משפחתו של אותו חבר מועצה. בכללים נקבע כי שר הפנים בהתייעצות עם מרכז השלטון המקומי, ימנה ועדה מייעצת בשאלות של ניגוד עניינים. בין יתר

31 הצוות לחשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים במשרד המשפטים, 2018. היועץ המשפטי לממשלה אימץ את מסקנות הדוח ב-29.7.18, וביקש להטמיע אותם.

32 "הודעה בדבר כללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות", ליקוט הפרסומים 3087 (התשמ"ד), עמ' 3114 - 3120.



תפקידיה של הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבכרי ציבור ברשויות המקומיות במשרד המשפטים (להלן - הוועדה למניעת ניגוד עניינים) ליעץ לחברי מועצה הפונים אליה וכן לגבש ולפרסם הנחיות בנושא ניגוד עניינים. הוועדה מתייחסת גם לפניות של גורמים אחרים (יועצים משפטיים, מבקרים פנימיים ותושבי רשויות) המעוניינים לקבל חוות דעת בעניין חשש לניגוד עניינים של נבכרי ציבור³³.

בחוזר המנהל הכללי של משרד הפנים³⁴ חודדו נוהלי הבדיקה והדרכים למניעת ניגוד עניינים של עובדי הרשויות המקומיות. על פי החוזר, הליך מינוי למשרה ברשות מקומית תלוי בבחינת סוגיית ניגוד העניינים ומילוי שאלון מתאים לאיתור חשש לניגוד עניינים, ובמידת הצורך, ועל פי החלטת היועץ המשפטי, בעריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים. על פי החוזר, "היועץ המשפטי יבחן אם יש חשש לניגוד עניינים... בין מילוי התפקיד על ידי המועמד לבין ענייניו האחרים", ועל מנת לנטרל ניגוד עניינים זה יערוך הסדר למניעת ניגוד עניינים.

בינואר 2019, לאחר הבחירות לרשויות המקומיות שנערכו בסוף שנת 2018, מונה חבר המועצה בעיריית אילת לתפקיד סגן ראש העיר, מחזיק תיק הצעירים, מחזיק תיק התיירות, יו"ר דירקטוריון התאגיד העירוני לתיירות אילת בע"מ³⁵ וסגן יו"ר ועדת החינוך. את תפקידיו בתקופת הביקורת כסגן ראש העיר ומחזיק תיק התיירות הוא ביצע בהתנדבות.

סגן ראש העיר אילת ומחזיק תיק התיירות הוא בנו של ממלא מקום מנכ"ל חפח"א.

בינואר 2019 מילא סגן ראש העיר אילת ומחזיק תיק התיירות שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים. בסעיף 6 בשאלון, הנוגע לקרובי משפחה, ציין כי אביו מכהן כ"מנכ"ל חפח"א אילת".

באפריל 2019 העבירה היועצת המשפטית בעיריית אילת את ההסדר למניעת ניגוד עניינים של סגן ראש העיר אילת ומחזיק תיק התיירות, הסדר שהיא הכינה, לוועדה למניעת ניגוד עניינים. נכון למועד סיום הביקורת, היועצת המשפטית טרם קיבלה חוות דעת מהוועדה.

ההסדר, אשר הועבר לשם היועצות לוועדה, קבע את הכללים הנוגעים לעיסוקיו הפרטיים של סגן ראש העיר אילת ומחזיק תיק התיירות,

33 לעניין זה ראו גם מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2016 בנושא "היבטים חוקיים ואתיים הנוגעים לכהונת נבכרי ציבור ברשויות המקומיות - ממצאי מעקב".

34 חוזר מנכ"ל 2/2011, 2/2011, נוהל לבדיקה ומניעת ניגוד עניינים - עובדי הרשויות המקומיות.

35 חברה לתועלת הציבור, שמטרתה העיקרית לקדם את התיירות בעיר, לעודד אותה ולפתחה.

אולם ההסדר לא כלל התייחסות להיותו בנו של מ"מ מנכ"ל חפח"א ולכללי התנהלות אשר צריכים לחול עליו בשל קשר זה.

לכן, והואיל וההסדר אינו מחיל על סגן ראש העיר כל מגבלה הנוגעת לעיסוק בחפח"א אף שאביו מכהן כמ"מ מנכ"ל החברה, ואף שסגן ראש העיר הצהיר זאת בשאלון שמילא טרם הכנת ההסדר האמור, הלכה למעשה השתתף סגן ראש העיר אילת ומחזיק תיק התיירות בפגישות בעירייה אשר עסקו בפעילות חמ"ת וחפח"א. ביולי 2019 הוא נכח בפגישה שנערכה בלשכת סגן ומ"מ ראש עיריית אילת ונידונו בה מרכיבי תשתית שונים בפרויקט הטיילת התת ימית, כולל צעדים שחמ"ת מתבקשת לנקוט. עובד חמ"ת השתתף בדיון.

באוגוסט 2019, בפגישה עם צוות הביקורת, ציין סגן ראש העיר אילת ומחזיק תיק התיירות כי נכח בשנת 2019 גם בפגישה ארוכה בהשתתפותו של מנכ"ל משרד התיירות ונציגים מחל"י, שדנו בה בכניסתה של חל"י לביצוע עבודות תשתית באילת במקום חמ"ת. החלפת החברה הממשלתית הפועלת באילת עשויה להשפיע על עתיד חפח"א.

משרד מבקר המדינה מעיר ללשכה המשפטית של העירייה כי יש מקום לכלול בהסדרי ניגוד עניינים שהיא מעבירה לוועדה למניעת ניגוד עניינים את מכלול הזיקות הרלוונטיות שבעל התפקיד שבעניינו נערך ההסדר הצביע עליהן, וכי בפגישה דנו בהחלפת החברה הממשלתית הפועלת באילת, צעד אשר עשוי להשפיע על עתיד חפח"א, וכפועל יוצא על עתידו התעסוקתי של אביו של סגן ראש העיר ואשר על כן היה מקום להידרש לנושא. על הלשכה המשפטית של עיריית אילת לבחון מחדש את הסדר ניגוד העניינים שנקבע בעניינו של סגן ראש העיר אילת ומחזיק תיק התיירות.

בתשובה שמסרה היועצת המשפטית של העירייה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2019 היא ציינה כי אי אפשר לקבוע שההסדר חסר בטרם תתקבל עמדת הוועדה למניעת ניגוד עניינים, וככל שהוועדה תקבע כי יש להוסיף דבר-מה להסדר, ברי שכן ייעשה, שכן לשם כך הועברה אליה הפנייה מלכתחילה; ובהתייחס לפגישות שסגן ראש העיר נכח בהן, הרי כי לא נכתב אם בפגישה שנערכה ביולי 2019 נידון ההקשר של אביו, ולכן אי אפשר לומר שפעל בניגוד עניינים או בחשש לניגוד עניינים.



בתשובה שמסר סגן ראש העיר אילת ומחזיק תיק התיירות למשרד מבקר המדינה בינואר 2020 הוא ציין כי נכח בישיבה בנושא כניסתה של חל"י לעבודות באילת, אולם השתתפותו הסתכמה רק בנוכחות בלבד ללא השתתפות פעילה או הבעת דעה, וכי זומן לישיבה מתוקף תפקידו כמחזיק תיק התיירות ולא יזם אותה. כמו כן ציין סגן ראש העיר כי פעל בהתאם לחוק: כשמילא את טופס הצהרת ניגוד העניינים הוא ציין כי אביו מכהן בתפקיד מ"מ מנכ"ל חפח"א, וכי בזמן אחזקת תיק התיירות לא פעל כלל בתחום תשתיות תיירותיות ולא ניהל כל מגע מקצועי עם חפח"א; עיסוקיו היו אך ורק בפיתוח המוצר התיירותי ובקידום ושיווק התיירות בעיר.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד המשפטים לקצוב לוחות זמנים למתן מענה וסדרי הגשת חומרים לוועדה למניעת ניגוד עניינים.

בתשובה שמסרה הוועדה למניעת ניגוד עניינים למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2019 היא ציינה כי הטיפול בפנייה האמורה התעכב בשל תקלה. לאחר שהדבר התברר החל הטיפול בפנייה, והוא יושלם ללא דיחוי. כמו כן ציינה הוועדה כי היא רואה בחיוב את ההצעה לקבוע נוהלי עבודה שיאפשרו מתן מענה בלוח זמנים סביר כדי לקצר את משך הזמן הנדרש למתן מענה לפניות וכך להגביר את האפקטיביות של הוועדה. בכוונת הוועדה לדון בנהלים אלו בכינוס הבא של הוועדה.

סיכום

פיתוח תשתיות תיירות ציבוריות הוא מרכיב חשוב בקידום התיירות בישראל, והוא מסייע בהשבחת חווית התייר ובמשיכת תיירות לאתרים ברחבי המדינה. מהביקורת עולה תמונה מורכבת בכל הנוגע ליחסי הגומלין בין הנהלת משרד התיירות למי ששימשה זרוע הביצוע העיקרית שלה - חמ"ת. כאשר מחד, עלתה דרישה לבקרה פיננסית מצד המשרד ומאידך לחמ"ת נוצרו קשיים ניהוליים יום יומיים. על כלל הצדדים המעורבים - משרד התיירות, רשות החברות הממשלתיות וחמ"ת - לגבש פתרון למשבר זה בהקדם.

על אף החלטת ועדת השרים לענייני הפרטה משנת 2010 להפריט את חפח"א, ועל אף שחלפו כעשר שנים, היא עדיין פועלת באילת כחברה ממשלתית, במסגרת חמ"ת. התמשכות תהליך ההפרטה כאמור הוביל להפיכתה של חפח"א לחברה שמחד נעדרת תוכנית עבודה, תוכנית לניהול סיכונים וביקורת פנים, ומאידך גיסא עדיין מקיימת פעילות המלווה בהוצאות. על חמ"ת, רשות החברות הממשלתיות ומשרד התיירות לפעול ביתר שאת לסיום תהליך הפרטת חפח"א.

הממצאים העולים מדוח ביקורת זה מעלים את הצורך לבחון כיצד אפשר להבטיח את האיזון בין הצורך להשאיר בידי חברות ממשלתיות שהן חברות ביצוע של הממשלה, ובמיוחד חברות התלויות בתקציבים ובפרויקטים המתקבלים מהממשלה, את הגמישות התפעולית הדרושה להשגת מטרותיהן בצורה יעילה, ובין הדרישה להבטיח למדינה אפשרות לפקח על פעילותן, לנוכח כספי הציבור הרבים המושקעים בחברות אלו ולנוכח המשימות המוטלות עליהן. מוצע כי רשות החברות הממשלתיות תבחן את הסוגיות שעלו בדוח זה ותגבש מתווה לסדרי עבודה מומלצים בין משרדי הממשלה לחברות הביצוע שלהם ובכלל זה יצירת מנגנונים ליישוב מחלוקות בין משרדי הממשלה לחברות הביצוע שלהם.

