

# משרד התיירות

## פעולות ביקורת

נבדקו סדרי מתן אשראי מקרנות היצוא ותשלום תגמולי ביטוח שער למלונאים. נערכה ביקורת על פעולות אגף ההסברה של המשרד.

נבדקו פעולות היחידה לביקורת פנימית של המשרד (ראה בדו"ח זה, בפרק: "הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה ובמוסדות המדינה").

בהנהלת המשרד נערכה ביקורת על הפעולות לביצוע החלטות הממשלה בדבר הקיצוצים בתקציב המשרד לשנות הכספים 1984 ו-1985 (ראה בדו"ח זה, בעמ' 12 ו-41).

## אשראי מקרנות היצוא ותגמולי ביטוח שער לענף התיירות

### ריכוז ממצאים

הממשלה מסייעת למשקיעים בענף התיירות בשלב הקמת המפעלים במענקים ובהטבות במס על פי החוק לעידוד השקעות הון, ובהלוואות פיתוח; ובשלב התפעול היא מסייעת להם באמצעות אשראי להון חוזר, בתכנית לביטוח שער להכנסות במט"ח.

היקף האשראי להון חוזר, הניתן לענף התיירות, אינו נקבע על פי הצרכים המדודים של הענף.

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

למלונאים ניתן תגמול בגין ביטוח שער בשיעור שהיה נהוג לגבי יצואנים לאירופה, על כל הכנסותיהם מלינות של תיירים מאירופה, אף כי לא כל הכנסותיהם מתיירים אלה נשקפו במלוא השחיקה של המטבעות האירופיים.

לא נערכה בדיקה שיטתית של הפקדת התמורות, שהמלונאים מקבלים במט"ח בבנקים בארץ. משרד התיירות הסתמך על בדיקות מדגמיות, שערכו שלטונות המכס בנושא.

ענף התיירות הוא אחד מענפי היצוא החשובים של מדינת ישראל. למרות השפל בתיירות החוץ בשנים האחרונות הסתכמו ההכנסות מהענף, לפי הערכות של משרד התיירות, במיליארד דולר

בקירוב בכל אחת משנות הכספים 1983 ו-1984. כדי לעודד את הענף, מסייעת הממשלה בדרכים שונות למשקיעים בו: היא מעניקה ליוזמים, בעת הקמת מפעל תיירות, מענקים והטבות במס הכנסה במסגרת החוק לעידוד השקעות הון התשי"ט-1959 וכן הלוואות פיתוח בתנאים נוחים. בתקופת פעילותו העסקית מקבל מפעל התיירות אשראים להון חוזר ותגמולים בגין ביטוח שער.

בחודשים אוגוסט - אוקטובר 1985 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, במשרד התיירות ובבנק ישראל את דרך מתן האשראי מקרנות היצוא, את תשלומי התגמולים בגין ביטוח השער, ואת האמצעים שנקטו להבטחת הפקדת התמורות מיצוא שירותי התיירות בבנקים. בדיקות השלמה נעשו באגף המכס ומע"מ שבמשרד האוצר ובחברה לביטוח סיכוני סחר חוץ.

## אשראי מקרנות היצוא

לשם מתן אשראי להון חוזר ליצואנים פועלות ליד בנק ישראל שלוש קרנות:

1. קרן למימון יבוא לשם יצוא - במטבע חוץ - למתן אשראי למימון יבוא של חומרי גלם המשמשים לייצור מוצרים ליצוא;

2. קרן למימון ייצור ליצוא - במטבע ישראלי - שנועדה לממן את הוצאות הייצור בארץ ותשומות מקומיות אחרות בתהליך הייצור, (החל בשנת 1984 הומר חלק מהאשראי מקרן זו לאשראי במט"ח מקרן מימון ייצור במט"ח);

3. קרן למימון משלוחי יצוא - במטבע חוץ - שנועדה לממן את השיווק של המוצר.

האשראי מקרן יבוא לשם יצוא ומקרן ייצור ליצוא ניתן על פי מכסות, הנקבעות בתחילתה של כל שנת כספים לפי אמדן היצוא, שיבצע היצואן בשנה הקלנדרית. האמדנים נקבעים על סמך בקשות, שהיצואנים מגישים, הכוללות נתונים על היצוא שביצעו בעבר, ועל פי המלצות המשרד הנוגע בדבר.

מכסת האשראי בכל אחת משתי קרנות אלה נקבעת על פי אמדן היצוא ממחזור ייצור אחד, על פי שיעור המימון בקרן, ועל פי שיעור התשומות המיוכאות מתוך כלל התשומות (כשהמדובר בקרן יבוא לשם יצוא), או על פי שיעור התשומות המקומיות (בקרן ייצור לשם יצוא). ככל שמחזוריות הייצור - מספר מחזורי הייצור במשך שנה - של היצואן נמוכה יותר, מכסת האשראי, שהוא זכאי לקבל מהקרנות, גדולה יותר.

כתום שנת מימון נערכת התחשבות עם היצואנים, שבה משווים את מכסת האשראי, שהייתה מגיעה להם בהתאם ליצוא שביצעו בפועל, לאשראי שניצל כל אחד מהם למעשה. ערך היצוא, שבעבורו קיבל היצואן אשראי עודף או חסר, מופחת או מוסף לאמדן היצוא שלו בשנה שלאחר מכן.

כיוון שההלוואות משתי קרנות אלה, ניתנות בשערי רבית נמוכים משער הרבית החופשית במשק, גלומה בהן הטבה ליצואנים. ההטבה בהלוואות מהקרן למימון ייצור ליצוא היתה גדולה מאשר בקרן למימון יבוא לשם יצוא, כיוון שההלוואות מקרן זו ניתנו, כאמור לעיל, במטבע ישראלי בלא תנאי הצמדה.

האשראי מהקרן למימון משלוחים מחושב לפי הערך פו"ב של היצוא, ולפי שיעור המימון בקרן. על היצואן להחזיר את ההלוואה עם קבלת תמורת היצוא בארץ, אך לא יאוחר מ-190 יום ממועד קבלתה. האשראי מקרן המשלוחים ניתן החל בשנת 1982 ברבית יורו + 1.5% ואין בו הטבה למקבלו מלבד היותו אשראי זמין.

עוד בדו"ח שנתי 30 (עמ' 565) הצביע מבקר המדינה על כך, שעקב שיטת המימון הנהוגה בקרנות, שואף כל יצואן להקטין את מחזוריות הייצור שלו ולהגדיל בכך את מכסת המימון שלו בשקלים כדי להגדיל את ההטבה, שהוא מקבל באמצעות קרנות היצוא. כן קבע המבקר, שההטבה הגלומה

בקרנות היצוא לכל אחד מענפי היצוא לא עמדה ביחס ישר לערך המוסף של כל ענף; הערך המוסף הוא למעשה התמורה נטו, שהמשק מקבל מן היצוא.

## אשראי למלונאים

הסדרים דומים למתן אשראי להון חוזר הונהגו גם לגבי ענף המלונאות. להלן נתונים על סכומי האשראי, שאושרו לענף בשנות הכספים 1981 - 1985 בכל אחת מקרנות היצוא:

קרן מימון משלוחים	קרן ייצור ליצוא		קרן יבוא לשם יצוא	ס"ה	
	במט"ח (במיליוני דולרים)	במטבעי ישראלי (במיליוני שקלים)			
-	-	-	6.2	6.2	1981
9.0	-	-	3.0	12.0	1982
6.2	-	-	2.1	8.3	1983
-	7.5	540	3.0	*11.7	1984
-	7.2	1,400	3.0	*11.4	1985

\* סכום האשראי בשקלים תורגם לדולרים לפי שער הדולר השנתי הממוצע.

ההסדרים למתן אשראי מקרנות היצוא ליצואנים נקבעו, כמתואר לעיל, על פי צורכי התעשייה. מאחר שהסדרים אלה, במיוחד חישוב מחזוריות היצור, אינם מתאימים לענף המלונאות, ניתן אשראי לענף זה על פי מחזוריות, שנקבעה מדי פעם בפעם באורח שרירותי. בשל קביעות שרירותיות אלה נוהל בכל שנה משא ומתן בין מחלקת האשראי שבבנק ישראל (להלן - מחלקת האשראי) נציגי משרד התיירות ונציגי הענף.

1. לקראת שנת הכספים 1980 ביקשה התאחדות בתי המלון ממחלקת האשראי לשנות את מחזוריות הייצור של ענף המלונאות מ-24 ל-12. לבקשתה צירפה ההתאחדות תחשיב המראה, שבתי המלון נותנים ללקוחותיהם אשראי לתקופה של 30 יום. לפיכך הם ביקשו לקבוע להם, לצורך חישוב מכסת האשראי, מחזוריות 12.

בעקבות בקשת התאחדות בתי המלון, ערכה מחלקת האשראי תחשיב משלה של צורכי האשראי בענף. בתחשיב השוותה המחלקה חלופות שונות של אורך תקופת האשראי, שהמלונאים נותנים ללקוחותיהם, עם האשראי שהם מקבלים מספקיהם. הבדיקה העלתה, שאף באחת מהחלופות אין הענף נזקק לסיוע במימון הון חוזר. על אף תוצאות הבדיקה, אושר לענף בשנת הכספים 1980 אשראי מהקרן למימון יבוא לשם יצוא, לפי מחזוריות ייצור 24.

מחלקת האשראי הסבירה בדצמבר 1985 למשרד מבקר המדינה, כי המחזוריות שנקבעה היתה תוצאה של פשרה בין תחשיביה לבין דרישות הענף.

2. לקראת שנת הכספים 1981 הודיע המשנה למנהל מחלקת האשראי לסמנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתיירות (להלן - משרד התמ"ת), שהיה מופקד באותה תקופה על ענף התיירות, כי מניירות העבודה, שהוגשו לפורום משותף של בנק ישראל ומשרד התמ"ת, שדן בנושא מימון הענף, עולה, שאין לענף המלונאות צורך בהון חוזר, ולכן המליץ הפורום לבטל את האשראי מקרנות היצוא למלונאים.

בעקבות פגישה בין נגיד בנק ישראל ובין שר התמ"ת הוחלט, בניגוד להמלצת הפורום המשותף, להמשיך שנה נוספת במתן אשראי לענף המלונאות מקרנות היצוא. לשנת הכספים 1981 אושרה, אפוא, למלונאים מכסת אשראי שנתית של כ-6.2 מיליון דולר מהקרן למימון יבוא לשם יצוא.

המימון מקרן זו אושר, אף כי הבדיקות והתחשיבים שערכו הן התאחדות בתי המלון והן המחלקה הראו, כי ההון החוזר בענף דרוש בשלב השיווק לשם מתן אשראי ללקוחות המלון. יצוין, כי האשראי ליצואנים לשלב השיווק ניתן מקרן מימון משלוחים, ששער הרבית בה היה גבוה באותה עת ב-1.5% מזו שבקרון יבוא לשם יצוא.

מתן אשראי למלונאים מקרן יבוא לשם יצוא במקום מקרן משלוחים, פירושה היה הטבה נוספת למלונאים באותה שנה בסך של \$90,000 בכירוב.

3. במאוס 1982 הודיע המשנה למנהל מחלקת האשראי למנהל התאחדות בתי המלון, כי בשנת הכספים 1982 יינתן לענף המלונאות אשראי מקרן מימון משלוחים, לפי שיעורי המימון ושערי הרבית הנהוגים בקרן זו. האשראי יחושב לפי מחזוריות של 24, שנקבעה לענף בשנים קודמות. בסוף יוני אותה שנה נועדו נגיד בנק ישראל ונציגי הענף וסיכמו, שלמלונאים יינתן, מלבד האשראי מהקרן למימון משלוחים, גם אשראי מהקרן למימון יבוא לשם יצוא בהיקף של שליש ממכסת האשראי בקרן למימון משלוחים. ההכנסה השנתית הכוללת של הענף במט"ח באותה שנה נאמדה בסכום של 240 מיליון דולר, ולפיכך האשראי הכולל לענף מהקרן למימון משלוחים אמור היה להסתכם ב-9 מיליון דולר, ומן הקרן למימון יבוא לשם יצוא, ב-3 מיליון דולר.

לדעת הביקורת, כיוון שהענף נזקק למימון שלב השיווק בלבד, לא היה מקום לתת לו אשראי מקרן יבוא לשם יצוא, ששיעור הרבית בה באותה עת היה 60% משער רבית הנירו. לפי אמדן של משרד מבקר המדינה, ההטבה הגלומה בהלוואה בסך 3 מיליון דולר, שקיבל הענף שלא בהתאם לצרכיו, הגיעה לסך של כ-\$200,000.

באותה שנה חל משבר בענף התיירות עקב מלחמת של"ג ומספר התיירים שבאו לארץ היה נמוך מהתחזיות. בשל כך לא עמדו מלונאים רבים באמדן ההכנסות במט"ח, שנקבע להם ושלפיו קיבלו את האשראי מקרנות היצוא. כדי שלא לפגוע בענף הוחלט, שכל בית מלון, שהחריגה מן האמדן שנקבע לו לא תעלה על 25% מן האמדן, ייחשב כאילו עמד באמדן היצוא, וממכסת המימון בשנת 1983 לא ייגרע המימון העודף שקיבל בשנת 1982.

4. גם בשנת הכספים 1983 נמשכו הסדרי המימון של השנה הקודמת ומכסת האשראי, שאושרה לענף לאותה שנה, היתה 6.2 מיליון דולר מקרן משלוחים ו-2.1 מיליון דולר מקרן יבוא לשם יצוא. זאת, לפי אמדן הכנסות במט"ח של 166 מיליון דולר, מחזוריות 24, ושיעור מימון של 90% כנהוג באותה עת בקרן המשלוחים.

5. בדצמבר 1983, לקראת שנת הכספים 1984, סוכם בישיבה משותפת של נציגי משרד התיירות ובנק ישראל, כי ייבדק מחדש הצורך בהון חוזר ותחושב המחזוריות בענף המלונאות. בעקבות הישיבה הגיש משרד התיירות הצעה למימון ההון החוזר של הענף. על פי הצעה זו, מחזוריות הענף תועמד על 12, 90% ממכסת האשראי הכוללת לענף תינתן בשקלים מהקרן למימון ייצור ליצוא, ויתרת האשראי תינתן במט"ח מקרן יבוא לשם יצוא. להצעה צורף תחשיב וגם ממנו עולה, שהמלונאים זקוקים לאשראי לשלב השיווק בלבד, ושתקופת האשראי הממוצעת, שהם נותנים ללקוחותיהם, היא 30 יום, השווה למחזוריות ייצור 12.

בישיבה נוספת, שנערכה בינואר 1984, בהשתתפות נציגי משרד התיירות ובנק ישראל, נקבע, שהאשראי לענף המלונאות יינתן לפי מחזוריות ייצור 12. אשראי בעבור שליש מאמדן ההכנסות במט"ח יינתן בשקלים מקרן ייצור ליצוא, בעבור עוד שליש מקרן ייצור ליצוא - במט"ח, והיתרה מקרן יבוא לשם יצוא. האשראי ינתן על פי שיעורי המימון, שהיו נהוגים באותה עת בכל אחת מן הקרנות. עקב החלטה זו אושרה לענף מכסת אשראי, בשקלים, בסך של 540 מיליון שקל - כ-1.2 מיליון דולר - מקרן ייצור ליצוא (הרבית בקרן זו היתה 77% בשנה, ללא תנאי הצמדה). 7.5 מיליון דולר מקרן ייצור ליצוא במט"ח (בשער רבית ליבור + 1.5%, דהיינו 12.2% בשנה), ו-3 מיליון דולר מקרן מימון יבוא לשם יצוא (בשער רבית של 60% מרבית הליבור, דהיינו 6.5% בשנה).

אישור האשראי לענף מן הקרנות למימון ייצור ליצוא ולמימון יבוא לשם יצוא, במקום מהקרן למימון משלוחים, היקנה למקבלי האשראי הטבה נוספת, אשר לפי חישובי משרד מבקר המדינה היתה בסך של כ-2.3 מיליון דולר.

6. הסדרי המימון שנקבעו לשנת 1984 הוארכו גם לשנת 1985. עם הנהגת המדיניות לייצוב המשק בוטל החל באוגוסט 1985 האשראי בשקלים והוחלף באשראי במט"ח. שערי הרבית בכל קרנות היצוא אוחדו והועמדו על שער הליבור ועוד 2%.

מחלקת האשראי בבנק ישראל ומשרד התיירות הסבירו בדצמבר 1985, שעקב המחזוריות הגבוהה של הענף והיזוקותו לאשראי מקרן מימון משלוחים במט"ח, היה היקף ההטבות שקיבל הענף, במסגרת קרנות היצוא, נמוך יחסית להטבות שקיבלו יצואנים אחרים. כדי להיטיב עם הענף ולצמצם את הפער בינו לבין יתר היצואנים, הוגדל האשראי לענף גם מעבר לצרכיו.

לדעת הביקורת, אין בנימוקים אלה כדי להצדיק מתן אשראי לענף מעבר לצרכיו ויש לקבוע את מכסת האשראי לענף המלונאות בהתאם לצרכיו המדודים.

## אשראי לסוכני נסיעות ולמובילי תיירים

הסדרי אשראי דומים מקרנות היצוא נקבעו גם לסוכני נסיעות ולמובילי תיירים. לסוכני נסיעות ניתן האשראי לפי מחזוריות 56 ולמובילי תיירים לפי מחזוריות 24. שיעורי מחזוריות אלה נקבעו במשא ומתן בין נציגי הענפים לבין בנק ישראל, ולא התבססו על נתונים כמותיים או תחשיבים.

בדיקת צורכי האשראי של שני ענפים אלה, שערכה מחלקת האשראי של בנק ישראל בסוף 1980, העלתה, שאין הם זקוקים לאשראי להון חוזר כיוון שתקופת האשראי שהם נותנים ללקוחותיהם אינה גדולה מזו שהם מקבלים מספקיהם. בהסתמך על בדיקה זו, הודיע המשנה למנהל מחלקת האשראי לסמנכ"ל משרד התמ"ח, שבשנת הכספים 1981 לא ינתן אשראי מקרנות היצוא לשני ענפים אלה. אולם, בפגישה שבה נועדו נציגי הענפים עם נגיד בנק ישראל בפברואר 1981, הוחלט, בניגוד לתוצאות הבדיקה, להעניק להם אשראי מקרן מימון משלוחי יצוא לפי המחזוריות שצויינה לעיל, ושיעורי המימון והרבית, שהיו נהוגים בקרן באותה עת. מתכונת מימון זו נמשכה גם בשנת הכספים 1982. בכל אחת מאותן שנים קיבלו סוכני הנסיעות ומובילי התיירים אשראי בסך של 1.1 מיליון דולר בקירוב.

עקב המשבר בתיירות ב-1982 הוחלט בסיומה, שמכסת האשראי לסוכני התיירות לשנת הכספים הבאה, 1983, תיקבע לפי מחזוריות 40. שינוי המחזוריות נעשה אף כי לא חל שינוי בפעילות הענף. כתוצאה מהחלטה זו, כל סוכן נסיעות, שהיקף הכנסותיו במט"ח היה 70% מהאומדן שנקבע לו לאותה שנה, ייחשב כאילו עמד באומדן ועודף המימון שקיבל לא יופחת בשנה שלאחר מכן.

בשנת 1983 אושר לסוכני הנסיעות ולמובילי התיירים אשראי בסך של כ-2 מיליון דולר. המחזוריות הושארה בעינה גם בשנות הכספים 1984 ו-1985. כתוצאה מכך גדל האשראי בענף ב-0.5 מיליון דולר בקירוב בכל אחת מן השנים והגיע ל-2.1 מיליון דולר בקירוב בכל שנה.

לדעת הביקורת, לא היה מקום להעניק אשראי לסוכני הנסיעות ולמובילי התיירים כלי שקודם לכן נערכה בדיקה מדוקדקת של צורכי האשראי שלהם.

## ביטוח שער למלונאים

ביטוח שער ליצואנים, שהונהג ביולי 1981, נועד לפצותם על שחיקת התמורות מן היצוא במט"ח הנוכעת מפגיגור בפיחות השקל כלפי סל המטבעות לעומת העלייה במחירי תשומות הייצור בארץ. במאוס 1982 אישר משרד האוצר לכלול החל בינואר אותה שנה את ענף המלונאות בהסדר ביטוח השער. שיעורי התגמולים של ביטוח השער שהמלונאים מקבלים זהים לאלה המשולמים ליצואנים בענפי התעשייה. החל באוגוסט 1985 נקבעה מתכונת חדשה לתשלומי ביטוח השער.

להלן נתונים על סכום התגמולים בגין ביטוח שער, ששולמו למלונאים בשנים הקלנדריות 1982 - 1984 ובמחצית הראשונה של 1985 (במיליוני דולרים):

שנה	התגמול
1982	6.5
1983	20.8
1984	16.4
1985	7.4

הבסיס לחישוב שיעור התגמול בגין ביטוח שער ככל רבעון, ומאז אפריל 1984 ככל חודשיים, הוא היחס שבין עליית מחירי של המטבעות כאותו פרק זמן. כמייצג מחירי התשומות שימש החישוב לבין עליית מחירי של המטבעות כאותו פרק זמן. כמייצג מחירי התשומות שימש עד סוף 1982 מודד מחירי התפוקה התעשייתית, ולאחר מכן מודד המחירים לצרכן. ענף המלונאות שונה מענפי התעשייה האחרים בהרכב תשומות הייצור שלו, ולפיכך לא היה מקום, לדעת הביקורת, ללמוד מהשתנות מחירי התשומות לתעשייה על השתנות מחירי התשומות בענף בתי המלון. יתירה מזו, עד אפריל 1985 הישבה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מודד מחירי תשומות לענף בתי המלון.

תגמולי ביטוח השער שולמו ליצואנים וכן גם למלונאים על ידי החברה לביטוח סיכוני סחר חוץ כע"מ על הערך המוסף שביצואם. בתקופה ינואר 1982 - יולי 1983, שולמו התגמולים בגין ביטוח שער למלונאים על פי תחשיב המבוסס על שיעור ערך מוסף של 60%; מיולי 1983 עד דצמבר 1984 - על שיעור ערך מוסף של 65%; ומינואר 1985 - 75%. שיעורי הערך המוסף, שלפיהם שולמו התגמולים, לא התבססו על חישובים, אלא נקבעו כמשא ומתן בין נציגי משרד האוצר לנציגי משרד התיירות.

התגמולים בגין ביטוח השער, ששולמו ליצואנים בענפי התעשייה השונים בגין יצואם לאירופה, היו גבוהים מאשר בגין היצוא לשאר ארצות העולם, זאת כדי לפצותם על השחיקה במטבעות האירופיים לעומת הדולר. ההפרש בין שיעור התגמול בגין יצוא לאירופה לשיעור התגמול ליצוא לשאר העולם נע בין 8% בקירוב ברבעון אפריל - יוני 1983 ל-3% בקירוב ברבעון ינואר - מארס 1984. שיעורי תגמול אלה הוחלו גם על הכנסותיהם של המלונאים במטבעות אירופיים. הביקורת העלתה, כי התגמולים למלונאים שולמו על פי חישוב, שנעשה לפי הצהרות המלונאים על מספר הלינות של תיירים מאירופה מבין כלל הלינות של תיירים, ולא על פי הכנסותיהם כפועל במטבעות אירופיים.

לדעת הביקורת, לא היה מקום לפצות את המלונאים בגין כל לינה של תייר מאירופה בשיעור התגמול המוגדל, כיוון שבכמה מההסכמים עם סוכני תיירים מאירופה, במיוחד בתקופה שלפני נובמבר 1984, נקבע מחיר האכסון מראש בדולרים והמלונאים לא נפגעו ממלוא שחיקת המטבעות האירופיים ביחס לדולר. יצוין שמקצת מהתיירים מאירופה הבאים ארצה כיחידים (לא בקבוצות) משלמים לבית המלון לפי מחירים שנקבעו בדולרים ואין מקום לפצות את המלונאים בגין לינות אלה בשיעור התגמול המוגדל.

### פיקוח על העברת התמורות משירותי תיירות

כבסיס לחישוב סכומי התגמולים בגין ביטוח שער והפיצוי המיוחד למלונאים ולבדיקת עמידתם באמדני היצוא שנקבעו להם, משמש דו"ח שהמלונאים מגישים לחברה לביטוח סיכוני סחר חוץ ולמשרד התיירות, המעביר לבנק ישראל מידע מרוכז על הכנסותיהם מתיירות חוץ. בדו"ח זה מצהיר כל מלונאי, כי הכנסות הנקובות בו זהות לאלה שנכללו בדו"חותיו לאגף המכס ומע"מ בדבר הכנסות מתיירות חוץ, שעליהן חל מע"מ בשיעור אפס. עוד מדווח המלונאי בדו"ח על שיעור הלינות של תיירים מאירופה מבין כלל הלינות בבית המלון. בהתאם להנחיות בטופס הדיווח, נתון זה חייב להיות זהה לנתון בדו"ח רישום אורחים ולינות המוגש ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

משנת 1980 עד יולי 1984 חל על הכנסות מתיירות, בין במטבע ישראלי ובין במטבע חוץ, מע"מ בשיעור אפס. עקב החשש, שמקצת מן התיירים ימירו את המט"ח לצורך מימון שהייתם בארץ שלא

בידי סוחר מוסמך, נקבע בתיקון לתקנות מס ערך מוסף מיולי 1984, שרק על הכנסות מתיירים, שהתקבלו במט"ח והופקדו מיד עם קבלתן בבנק סוחר מוסמך, חל שיעור אפס.

הביקורת העלתה, כי המלונאים לא נדרשו להוכיח, בעת ששולמו להם תגמולי ביטוח השער והפיצוי המיוחד, כי הפקידו או המירו בכנקים סוחרים מוסמכים את התמורות במט"ח שקיבלו מתיירים; וכי לא נבדקו הנתונים, שמסרו המלונאים על שיעור הלינות של תיירים מאירופה מכלל הלינות של תיירים. המשרד הסביר, כי בדיקות בדבר ההכנסות מאכסון תיירים בבתי מלון ובדבר הפקדת התמורות או המרתן בכנקים, נערכות באורח שגרתי בידי שלטונות המכס.

מבירורים שערך משרד מבקר המדינה כאנג המכס עולה: מפקחי המכס עושים רק בדיקות מדגמיות לגבי 5% בלבד מכלל העוסקים בענף. הם מתמקדים רק בעניין הפקדת התמורות במט"ח בכנקים, ואינם בודקים אם הסכום, שרשמו המלונאים כהכנסותיהם מתיירים כשהוא מתורגם למטבע ישראלי - המשמש בכסים לדיווחם לחברה לביטוח סיכוני סחר חוץ ולבנק ישראל - מתאים לרישומים בדבר הכנסותיהם במטבע חוץ. עוד הועלה, כי שלטונות המכס לא נתבקשו להעביר, וממילא לא העבירו, את המידע, שהועלה בבדיקות שלהם, לרשויות האחרות הנוגעות בדבר. יוצא אפוא, שגם אם בבדיקת המכס עולה, שמלונאי מסר מידע שאינו נכון על הכנסותיו מתיירות חוץ (הפטורות מתשלום מע"מ) ולא העביר את מלוא התמורות במט"ח לבנק, אין מידע זה מועבר לחברה לביטוח סיכוני סחר חוץ ולבנק ישראל. מכאן, שאין שני גופים אלה יכולים לנקוט צעדים מתאימים ולפעול לגביית ההטבות, שניתנו שלא כדין.

נוכח התיאור העילי, יש מקום, לדעת הביקורת, לשקול את האפשרות, שבעת תשלום ההטבות השונות למלונאים, יידרשו אלה להוכיח, שהפקידו או המירו את הכנסותיהם במט"ח בכנקים, כפי שנדרשים היצואנים האחרים לעשות. כן יש לדרוש ממי שמקבלים תגמולי ביטוח שער הוכחה בדבר שיעור הכנסותיהם במטבעות אירופיים לעומת יתר הכנסותיהם במט"ח. הדבר חשוב במיוחד בתקופות, שבהן שערי המט"ח בשווקים הלא רשמיים גבוהים כשיעורים ניכרים משערי המט"ח הרשמיים, כפי שאמנם קרה בסוף שנת 1984 ובתחילת 1985. על הומרת הבעיה וממדיה ניתן ללמוד מן הנתונים, שהובאו בדו"ח בנק ישראל לשנת 1984, מהם עולה, שכאזנה שנה רק 70% מאמדן ההכנסות מתיירות, כפי שנרשם כמאזן התשלומים, הופקדו בכנקים, בעוד שבשנה קודם לכן היה שיעור ההפקדה 93%.

בדצמבר 1985 הודיע משרד התיירות למשרד מבקר המדינה, כי הוא עושה בדיקה נסיונית בכל הקשור לתשלומי ביטוח שער לבתי מלון בשנים האחרונות: על פיה ייקבעו המתכונת וההיקף של הבדיקה, שיערוך בנושא הדיווח על הכנסות המלונאים במט"ח, אשר בגינן קיבלו ביטוח שער ואשראי מקרנות היצוא.



ענף התיירות קיבל מקרנות היצוא אשראי, שהיקפו נע בין 6.2 מיליון דולר בשנת 1981 ל-11.7 מיליון דולר בשנת 1984. כמו כן קיבל הענף תגמולים בגין ביטוח שער שנועו בין 6.5 מיליון דולר בשנת 1982 ל-20.8 מיליון דולר בשנת 1983.

ממצאי הביקורת מצביעים, כי ניתן לענף אשראי מקרנות היצוא שלא על פי צרכיו המדודים וכדרך זו קיבל הענף ב-1984 הטבה נוספת שהסתכמה ב-2.3 מיליון דולר. שיעור תגמולי ביטוח השער לענף לא חושב על פי העלייה במדד תשומות הייצור שלו, כפי שפורסמו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אלא בהתאם לעליית תשומות הייצור של כלל התעשייה.







בשנת 1984 אירחה המחלקה כ-1,400 אורחים, ביניהם כ-340 אנשי תקשורת, כ-300 אישים בעלי עמדות השפעה על הציבור וכ-300 סוכני נסיעות, רובם במסגרת סיורי היכרות וכ-400 אורחים אחרים. האירוח כולל: קבלת פני האורח בנמל התעופה והעברתו לבית מלון, אכסונו במלונות בדרגות ארבעה כוכבים ומעלה, כלכלה מלאה בבתי המלון או במסעדות מומלצות לתיירים, סיורים באתרי תיירות וברחבי הארץ, ביקורים במופעי בידור ובמופעים אחרים וכיו"ב. לאורח מתלווה עובד המחלקה, המשמש לו כמדריך והדואג לכל הסידורים הטכניים והארגוניים הכרוכים בשהייתו של האורח בארץ. האורחים מוסעים בארץ בדרך כלל במכוניות המשרד, הנהוגות בידי נהגים עובדי המשרד. משך האירוח המקובל הוא שבוע ימים (להלן - יחידת אירוח) אך חלק מהאורחים מתארחים תקופה קצרה מזו, ובמקרים נדירים אף ארוכה ממנה. יש אורחים הזוכים לאירוח מלא כמתואר לעיל ויש כאלה המקבלים אכסון בלבד או רק כלכלה, מלאה או חלקית. לעתים מצטמצם האירוח בארוחה אחת או בביקור במופע תרבות או בידור או באירוע אחר.

1. האורחים מוזמנים על ידי לשכות התיירות של המשרד בחו"ל באישור האגף לעידוד התיירות שבמשרד, מתוך כוונה שבעקבות הביקור והאירוח יעשה האורח לעידוד התיירות לישראל, כגון נשיאת דברים בציבור כשבח התיירות לישראל או כתיבת מאמר או כתבה בעתון, שידור תכנית ברדיו או בטלוויזיה על ישראל והעניין שימצא מבקר בה. לפי הוראות הנהול של המשרד, על לשכת התיירות להגדיר במפורש את פעולת העידוד, שהיא צופה מהאורח בעקבות ביקורו בארץ ואירוחו על ידי המחלקה, ועל הלשכה לפרט זאת בבקשתה לאגף לעידוד התיירות לאשר את הביקור והאירוח. פרט לאמור לעיל ולמגבלה של מספר יחידות האירוח העומדות לרשות כל לשכה, אין אמות מידה לבחירת האורחים, למשך האירוח והיקפו - אירוח מלא או חלקי - והדבר נתון לשיקול דעת של הלשכה ושל האגף לעידוד התיירות. ההוראות קובעות, שעל הלשכה, ששיגרה את האורח, לדווח למחלקה לקשרי ציבור ואירוח ולאגף לעידוד התיירות על רשמי של האורח מן הביקור בסמוך לאחר שובו. כן עליה לדווח על הפעולות, שעשה האורח בעקבות האירוח, לעידוד התיירות לישראל, כתום שלושה חודשים לאחר הביקור.

הביקורת העלתה, כי רק כ-10% - 15% מהמקרים מדווחות לשכות התיירות על תוצאות האירוח, כנדרש על פי ההוראות. בהעדר דיווח כזה אין המחלקה לקשרי ציבור ואירוח והאגף לעידוד התיירות יכולים לעקוב אחר תוצאות האירוח ואין לדעת אפוא, אם הופקה תועלת מאירוח האורחים על ידי המחלקה לעידוד התיירות.

האורחים מוטסים לישראל, לפי בקשת הלשכה המשגרת, על ידי חברות התעופה ועל חשבונן. ארגון שירותי הקרקע בארץ מוטל על המחלקה והיא גם משלמת בעד שירותים אלה מתקציבה. בשל תקציבה המצומצם עשתה המחלקה הסדרים עם רוב בתי המלון בדרגות ארבעה וחמישה כוכבים, שלפיהם יאכסנו מלונות אלה את אורחי המחלקה ללינה ולארוחת בוקר בהנחה ניכרת, המגיעה בדרך כלל לשיעור של 50% או לכדי מחיר ארוחת הבוקר ודמי השירות בלבד. חלק מהסדרים אלה אינם חלים בשיא עונת התיירות. המחלקה הגיעה גם עם מסעדות, המומלצות לתיירים, להסדר שלפיו יקבל המשרד הנחות ניכרות ממחירי הארוחות.

על פי ההסדרים דלעיל, העלות הממוצעת, למשרד, של יחידת אירוח היא כ-600 דולר, פרט להוצאות הסעת האורחים ברכב המשרד ולשכרם של עובדי המשרד המלווים את האורח. בתחילת כל שנת כספים קובע האגף, לפי תקציב הפעולות שהוקצב לו לאירוח ולפי העלות הממוצעת האמורה, את כמות יחידות האירוח העומדות לרשותו באותה שנה ומחלק אותה, בעצה אחת עם האגף לעידוד התיירות, בין הלשכות השונות. בשנת הכספים 1984 עמדו לרשות המחלקה 200 יחידות אירוח וב-1985 - 125 יחידות.

בהסכת האורחים לישראל על חשבון חברות התעופה ובמתן הנחות ממחירי האכסון והאירוח כדלעיל יש משום תמיכה של חברות התעופה, של המלונות ושל המסעדות בפעולותיו של המשרד. יצויין שגופים אלה נזקקים לשירותיו של המשרד וכי לפעולותיו השלכות כלכליות לגביהם, כאשר הוא מופקד על רישוים ודירוגם, מפקח על השירותים שהם נותנים ללקוחותיהם והוא גם הממונה על הענקת הסיוע להקמתם ועל תשלום שאר התמריצים לפעולותיהם.

לדעת הביקורת, אין זה רצוי, שהמשרד יסתייע בפעולות המתוכננות והמאורגנות על ידי בעזרתם הארגונית והכלכלית של גופים או מפעלים פרטיים, בלא שיתן להם תמורה מלאה על כך. בייחוד אין הדבר רצוי, משום שרישוי הקמתם ותפעולם של גופים או מפעלים אלה והפיקוח עליהם הם כאמור בידי המשרד.

2. מדי שנה בשנה, בחודשים ינואר - מארס, מארחת המחלקה סוכני נסיעות (קמעונאים) מארצות הברית בקבוצות, שלשכות התיירות מארגנות לסיורי היכרות עם הארץ. בכל קבוצה כ-40 איש. שלא כאורחים האחרים שמארח המשרד, המשתתפים בסיורי ההיכרות נושאים בהוצאות שירותי הקרקע, שהמחלקה מספקת להם בישראל (ראה להלן). ב-1983 אירחה המחלקה ארבע קבוצות לסיורי היכרות: בשנת 1984, שבע קבוצות וב-1985 שתי קבוצות.

לפי הוראות הנוהל של המשרד, מורכבות הקבוצות מסוכנים בעלי רקע משותף, כגון סוכנים הפועלים באותו איזור גיאוגרפי או כאלה העוסקים בפלח שוק מסוים (תיירות צליינית, תיירות צעירים, תיירים דוברי ספרדית וכיו"ב). הסיורים מיועדים בעיקר לסוכנים חדשים בשוק התיירות לישראל או במגזר השוק, שהקבוצה מורכבת מהעוסקים בו ושיש להם כישורים ויכולת לשווק את ישראל כיעד תיירותי. בסיורים יש לשתף אנשי שיווק ומכירות, מנהלים או בעלים של סוכנויות ובלבד שבחמש השנים שקדמו לסיור לא ביקרו בארץ במסגרת סיור לימודי אחר של המשרד.

1. למעשה לשכות התיירות אינן קובעות בלעדית את הרכב הקבוצות: חברות התעופה, בתור מטיסות הקבוצות ללא תמורה לישראל, יש להן השפעה על הרכבן ואופיין. הלשכה מרכיבה את הקבוצה במשותף עם חברת התעופה המטיסה אותה והאחרונה לוחצת לעתים לכלילתם של אלה, שהיא מעוניינת בהם, ולא דווקא מנימוקים של עידוד התיירות לישראל.

2. ההוצאות על שירותי הקרקע בארץ - לינות בתי מלון, ארוחות, סיורים וכו' - לסיורי ההיכרות מכוסות מדמי ההשתתפות, שמשלמים משתתפי הסיורים. דמי ההשתתפות נמוכים יחסית, כיוון שהמחלקה, מבקשת ומקבלת מבתי האירוח, כמו לגבי האורחים האחרים שהיא מארחת, הנחות ומחירים מיוחדים. הלשכה, המארגנת את הקבוצה, גובה מראש את דמי ההשתתפות ומפקידה אותם בחשבונה בבנק (כח"ל). עם צאת הקבוצה לישראל מושכת הלשכה שיק על החשבון האמור כסכום דמי ההשתתפות, לפקודת המשרד, והשיק נמסר לנציג המחלקה מייד עם בוא הקבוצה לארץ. הביקורת העלתה, שהמחלקה מחזיקה בשיק כחודש - חודשיים, ומפקידה אותו בגזברות המשרד, לצורך גבייתו, רק כאשר בתי המלון והמסעדות, שבהם התארחה הקבוצה, מגישים למשרד את חשבונות האירוח. הכספים מונחים אפוא בחשבון הבנק של הלשכה כח"ל זמן ממושך ללא שימוש ואינם נושאים רווחים כלל, או לכל היותר כשיעור נמוך, או שהלשכה, המודעת לנוהג זה של המחלקה, משתמשת בהם בתקופת הכיניים לצרכים שלא להם נועדו.

בתחילת נובמבר 1985 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי שונו סדרי העברת הכספים שהלשכות גובות, וניתנה להן הוראה לכלול מעתה בדיווח הכספי החודשי, שהן מגישות לגזברות המשרד, גם את דמי ההשתתפות שנגבו. אלו ינוכו מן ההקצבות הכספיות, שהגזברות מעבירה ללשכות מדי חודש בחודשו למימון פעולותיהן השוטפות.

סיורים לישראל, שמתכונתם דומה לסיורי ההיכרות, עורכים גם גורמי תיירות שונים שמחוץ למשרד, כגון סיטונאי תיירות נכנסת, רשתות בתי מלון וחברות תעופה. גם אגף העידוד מארגן, בשיתוף גורמי התיירות שמחוץ למשרד, סיורים המיועדים בעיקר לסוכני תיירות סיטונאים.

לאגף לעידוד התיירות מעורבות רבה באירוח האורחים בין במישרין ובין באמצעות לשכות התיירות הכפופות לו: הוא יוזם את האירות, בוחר את האורחים, מעריך את התועלת הצפויה מהביקור, בא דבריים עם האורח המיועד ומתאם עמו את התכנית, דואג להטסתו לישראל, אמור לעקוב אחר תוצאות הביקור ולעשות למען הפקת תועלת לענף התיירות בארץ.

נציב שירות המדינה מינה באמצע שנת 1984 צוות משותף מנציג משרד התיירות ומנציגי נציבות שירות המדינה לבחון את מבנה המשרד ותפקודו. בדו"ח, שהגיש הצוות בספטמבר 1985 לנציב

שירות המדינה ולמנכ"ל המשרד, הוא הציע לבחון את העברת הטיפול באירוח סיורי ההיכרות ואורחים אחרים, שהם סוכני נסיעות ומארגני תיירות בחו"ל, מאגף ההסברה לאגף לעידוד התיירות, כך שהטיפול בסיורים ואורחים אלה יהא כולו בידי אגף אחד.

לדעת הביקורת, נוכח הליקויים דלעיל; הקשיים שהמחלקה נתקלת בהם בהפעלת סידורי הקרקע לאורחים, כמסגרת האמצעים המצומצמים העומדים לרשותה; והואיל ותכלית פעולותיה של המחלקה בתחום זה הינה עידוד השיווק של שירותים שמפעלי התיירות למיניהם בארץ מספקים והם גם הנהנים מפעילותה, יש מקום, שהנהלת המשרד תשקול גם את האפשרות להעביר את הטיפול בהזמנתם ובאירוחם של אנשי התיירות מחו"ל לידי הארגונים הכלכליים של ענף התיירות, אשר הנימונים עימם הם בעלי המפעלים וספקי השירותים הניתנים לאורחים, תוך מתן סיוע ותמריצים לכך על ידי המשרד, כפי שהדבר נעשה בענפי התעשייה.

3. למשרד מוקצים חמישה כלי רכב ממשלתיים על נהגיהם, המיועדים ל"קשרי ציבור ואירוח" (להלן - מכוניות אירוח) - שתי מכוניות "וולבו", מכונית "קורטינה" ושני מיניבוסים, שמטבעם מיועדים להסעת קבוצות של אורחים.

משרד מבקר המדינה בדק את השימוש שנעשה במכוניות האירוח מ-1.11.84 במשך שנה והעלה, כי המחלקה לקשרי ציבור ואירוח השתמשה בהן רק בשיעור של 22%. רוב השימוש נעשה בהן על ידי מחלקות המשרד ואנפיו האחרים לשליחויות, להובלת דברי דואר, למשלוח חוברות ופרסומים. בדצמבר 1985 הסביר המשרד, שבשנה האמורה צומצמו עקב קיצוצים בתקציב ככשליש פעולות האירוח של המחלקה.

לדעת הביקורת, נוכח השימוש המועט בציי הרכב של המשרד, למטרות אירוח, ואפילו בהתחשב בהסבר המשרד, יש מקום, שהמשרד ומינהל הרכב הממשלתי יבחנו מחדש את צורכי המשרד ברכב למטרות אלה, תוך כדיקת האפשרויות השונות להסעת האורחים, כגון שימוש ברכב שכור בתקופות שיש הרבה אורחים.

## מרכז מידע

מרכז המידע עוסק באיסוף מידע בענייני תיירות בישראל, פרסומו בכתב (להלן - הלקט) והפצתו בין גורמי התיירות בארץ ובחו"ל. הלקט כולל מידע שימושי מעודכן בעניינים יום-יומיים בנושאי תיירות בישראל, שירותים לתייר ונהלי עבודה - שעות פתיחה של אתרי תיירות, רשימות של סוכני נסיעות, בתי מלון ומסיעי תיירים. הלקט מופץ בתדירות של אחת לשישה שבועות - חודשיים, בעברית ובאנגלית, בין כ-1,500 גורמי תיירות בארץ ובלשכות התיירות בחו"ל, האמורות להפיצו בין גורמי התיירות שם.

תקציב הפעולות של מרכז המידע לשנת הכספים 1985 הוא 5 מיליון שקל, מעודכן לסוף אוקטובר 1985. רוב המידע בלקט הוא אודות גורמי התיירות שמחוץ למשרד, המעוניינים בפרסומו והנהנים ממנו.

הלקט מופץ זה שנתיים ועד כה לא נבדק, אם אלה, שהלקט נשלח אליהם, אכן זקוקים לו ומשתמשים בו. רק באחרונה, בסוף ספטמבר 1985, פנה מרכז המידע אל מקבלי הלקט וביקש מהם להודיע לו, אם הם מעוניינים להוסיף ולקבלו.

## שירות המאמרים

תפקידו של שירות המאמרים הוא לספק מאמרים בנושאי תיירות בישראל לעתונות בחו"ל. בידי השירות מלאי של כ-110 מאמרים על אתרים ועל נושאי תיירות אחרים בישראל. המאמרים כתובים בשפה האנגלית וחלקם גם בגרמנית או בצרפתית. המאמרים נשלחים ללשכות בחו"ל, שמתפקידן להשתדל להחדירם לעתונות המקומית שם, אם כמות שהם ואם כחומר רקע למאמרים ולכתבות של

במשרד פועל גם דובר, שבתוקף תפקידו הוא ממונה על הקשר עם העתונאים.

לדעת הביקורת, על הנהלת המשרד לבחון מחדש את חלוקת התפקידים בין הדובר לבין קצין הקישור לעתונאי חוץ שבאגף ההסברה כמגמה לחתור לשילוב התפקידים.



תפקידו של אגף ההסברה לטפח תדמית נאותה לישראל כייעד תיירות. לצורך זה הוא מארח בארץ אנשי תקשורת ומעצבי דעת קהל מחו"ל, מפיץ בחו"ל מידע, מאמרים, תכניות רדיו וטלוויזיה בענייני תיירות בישראל ומקיים קשרים עם כתבי חוץ היושבים בארץ.

הביקורת העלתה: (1) לשכות התיירות של המשרד בחו"ל, המשנרות את האורחים, שמארח האגף בארץ, אינן מקפידות לדווח, בהתאם להוראות המשרד, על תוצאות האירוח; (2) אף כי בתי מלון, מסעדות ונותני שירות אחרים נזקקים לשירותי המשרד ולפעולותיו השלכות כלכליות לגביהם, מסתייע בהם המשרד באירוח אורחיו ובקבלת שירותים אחרים מהם בלא לשלם להם כל תמורה על כך או תוך קבלת הנחות משמעותיות מהמחירים; (3) רכב ממשלתי, שהוקצה לקשרי ציבור ואירוח נוצל על ידי המשרד לצרכים אחרים; (4) תפקידיהן של חלק מיחידות אגף ההסברה חופפים תפקידיהן של יחידות אחרות במשרד.

לדעת הביקורת, על הנהלת משרד התיירות לבחון מחדש את הטיפול בהזמנתם ובאירוחם של אנשי התיירות מחו"ל ולשקול, בין היתר, את האפשרות להעבירו לידי הארגונים הכלכליים של ענף התיירות, תוך מתן סיוע ותמריצים מצדו לכך. אם יוחלט שהמשרד ימשיך לטפל במישרין באירוח אנשי התיירות מחו"ל, יש לשקול לרכו את הטיפול בהם ביחידה אחת של המשרד. על המשרד ומינהל הרכב הממשלתי לבחון מחדש את צורכי המשרד ברכב למטרות אירוח.