

## פעולות ביקורת

במשרד התיירות ובמרכז ההשקעות שבמשרד התעשייה והמסחר נבחן הסיוע שמעניקה המדינה במסגרת החוק לעידוד השקעות הון להשקעות בתיירות. הביקורת התמקדה בהליך אישור ההשקעות, ובייחוד בהמלצות משרד התיירות לפני אישור ההשקעה במינהלת מרכז ההשקעות.

בחברה לפיתוח מפעלי תיירות, שהיא חברה ממשלתית המשמשת זרוע פיננסית של המדינה למימון השקעות בתיירות, נבדק הטיפול בלוויים המתקשים בהחזר הלוואותיהם. כן נבדקו בחברה ובמשרד האוצר הסדרים לתשלום הלוואות שנעשו עם שני לויים.

## סיוע להשקעות בתיירות

### ריכוז ממצאים

כדי לעודד השקעות בענף התיירות מסייעת הממשלה ליזמים בדרכים שונות. בין היתר, היא מעניקה ליזמים מענקים והטבות במס במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, ומאז 1985, מועד שבו בוטלו הלוואות הפיתוח, גם מענק הון. משרד התיירות ממליץ בפני מינהלת מרכז ההשקעות (המינהלה) על השקעות במפעלים תיירותיים הראויות לקבל מעמד של מפעל מאושר במסגרת החוק.

שיעור מענקי ההון נקבע ב-1985 בידי משרד התיירות ומשרד האוצר, בשיעור ההטבה שהיתה גלומה בהלוואות הפיתוח, ושנבעה מההפרש שבין הריבית על הלוואות הפיתוח לבין הריבית הריאלית שהיתה נהוגה אז בשוק החופשי. מאותה עת היתה ירידה ניכרת בריבית בשוק החופשי, אולם משרד התיירות ומשרד האוצר לא בחנו את הצורך לעדכן את שיעורי מענק ההון.

מאז שנת 1988 מאשרת המינהלה השקעות בשיפוץ בתי מלון כהשקעות מאושרות. לאותן השקעות ניתנים מענקים, אך לא הטבות במס. אישורים אלו חורגים ממסגרת החוק, שאינו מכיר, מחד גיסא, בהשקעות בשיפוצים כהשקעה מאושרת, ואינו מאפשר, מאידך גיסא, מתן הטבות חלקיות בלבד.

משרד התיירות המליץ והמינהלה אישרה השקעות בפרויקטים תיירותיים האמורים לשרת בעיקר תיירות פנים.

בהשקעה המאושרת אפשר לכלול גם השקעה בייעודים ייחודיים, לרבות אולם כנסים. הועלה, כי במסגרת הקמת בתי מלון אושרה הקמתם של עשרה אולמות כנסים, בלא

שנבדקה כדאיותם הכלכלית למשק ובלא שנבחן הצורך בהקמתם, בהתחשב במצבת המתקנים הקיימים בארץ, ובצפי בדבר הגידול בהכנסות במטבע חוץ שינבע מהקמתם.



1. ענף התיירות תורם למאזן התשלומים של ישראל תרומה ניכרת ביותר. בשנת 1992 באו לישראל 1.8 מיליון תיירים וההכנסות מהם, לפי אומדני משרד התיירות (להלן - המשרד), היו 1.8 מיליארד דולר; בשנת 1993 באו כ-1.95 מיליון תיירים וההכנסות מהם היו 2.1 מיליארד דולר.

כדי לעודד השקעות בענף, מסייעת הממשלה ליזמים בדרכים שונות, ובין היתר מעניקה ליזמים מענקים (ראה להלן) והקלות מס במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - החוק). באמצע 1985 בוטלו הלוואות הפיתוח ובמקומן זכאי היזם לקבל מענק הון בשיעור הסבסוד שהיה גלום בהלוואות.

בתחילת אפריל 1986 נכנס לתוקפו תיקון לחוק המאפשר למשקיע לוותר על זכאותו למענקים (מענק השקעה ומענק הון) ולבחור במסלול חלופי, שעיקרו הטבות מס גדולות יותר על פירות השקעתו.

בתיקון לחוק מ-26.9.90 נוספו לבחירת היזם שני מסלולי סיוע חדשים להשקעות: (א) מסלול ערבות מדינה, שבו זכאי היזם לערבות המדינה על מלוא ההלוואה מבנק, ובלבד שסכומה אינו עולה על שני שלישים מהתכנית המאושרת; במסלול זה זכאי היזם להטבות במס לפי החוק, אך לא למענקים או להלוואות מתקציב המדינה. (ב) מסלול משולב, שבו זכאי היזם למענק בשיעור קטן יותר מהמענק הרגיל ולערבות המדינה על מלוא סכום ההלוואה, ובלבד שסכומה אינו עולה על סכום התכנית המאושרת בניכוי סכומי המענק וסכום ההון העצמי.

יזמים המבקשים לקבל סיוע להקמה או להרחבה של מפעל תיירותי (בית מלון, חניון או פרויקט תיירותי אחר) נדרשים להגיש בקשה ראשונית הן למרכז ההשקעות שבמשרד התעשייה והמסחר והן לאגף תכנון וכלכלה שבמשרד. בבקשה יש לרשום, בין היתר, את הנתונים האלה: אופי הפרויקט ורכיביו, אומדן של היקף ההשקעה, פרטים על היזמים ופרטים על תכנית מפורטת למגרש והתאמתו לפרויקט.

על סמך הנתונים האמורים בודק המשרד את התאמת תכנית ההשקעה למדיניות ההשקעות שלו, לתכנית רב-שנתית ארצית או אזורית לפיתוח התיירות ולאפשרות הסיוע במסגרת מגבלות התקציב. לאחר הבדיקה הראשונית מחליט המשרד אם להמשיך בטיפול או לדחות את הבקשה על הסף. אם הוחלט להמשיך בטיפול, על היזמים להמציא אישור על הקצאת קרקע, ולפנות אל אחד הבנקים המוסמכים בידי המשרד לשם הכנת סקר כלכלי.

לקראת הכנת הסקר, על היזם להמציא, בין היתר, אומדן השקעה, מחיר צפוי של השירותים שיינתנו, ההכנסות הצפויות, הוצאות ההקמה וההפעלה. על הסקר הכלכלי שמכין הבנק לכלול בדיקת תכנית המימון, יכולת פיננסית וכדאיות כלכלית של ההשקעה. הסקר משמש בסיס לדיון בוועדת ההשקעות של המשרד שהיא הגורם המקצועי הממליץ לפני מינהלת מרכז ההשקעות (להלן - המינהלה) אם לאשר התכנית ואם לאו. עם אישור ההשקעה במינהלה מוציא מרכז ההשקעות כתב אישור ובו מפורטים, בין היתר, סכום ההשקעה ותנאי האישור.

להלן נתונים על כתבי אישור בענף התיירות ועל היקף ההשקעות בהם, שאושרו בשנים 1990 - 1993 (במיליוני דולרים):

השנה	<u>פְּרוֹיקְטִים תִּירוּתִיִּים אַחֵרִים</u>				<u>בְּתֵי מִלּוֹן</u>			
	<u>הֶרְחָבּוֹת, וְתוֹסֵפוֹת</u>		<u>מִפְעָלִים חֲדָשִׁים</u>		<u>הֶרְחָבּוֹת, שִׁפּוּצִים וְתוֹסֵפוֹת</u>		<u>מִפְעָלִים חֲדָשִׁים</u>	
	מספר השקעה כוללת	מספר כתבי אישור	מספר השקעה כוללת	מספר כתבי אישור	מספר השקעה כוללת	מספר כתבי אישור	מספר השקעה כוללת	מספר כתבי אישור
1990	1	4	10	7	82	38	198	16
1991	5	8	6	4	25	24	194	11
1992	16	16	59	11	109	45	321	18
1993	4	10	12	6	99	58	156	14

מאז אמצע 1985, מועד שבו בוטלו כאמור הלוואות הפיתוח למפעלים מאושרים, זכאים יזמים, שהשקעתם קיבלה מעמד של השקעה מאושרת, למענק הון, נוסף למענק ההשקעה הניתן לפי החוק. מענק ההון הוא מענק מינהלי מהתקציב לתמיכה בפיתוח התיירות של המשרד ושיעורו נקבע, בזמנו, לפי שיעור ההטבה שהיתה גלומה בהלוואות הפיתוח, ומאז לא שונה. להלן שיעור המענקים (באחוזים), מתוך ההשקעה, להשקעות בענף התיירות והתפלגותם לפי סוג ההשקעה ואזור הפיתוח:

<u>אזור פיתוח</u>	<u>בְּתֵי מִלּוֹן</u>	<u>פְּרוֹיקְטִים תִּירוּתִיִּים אַחֵרִים</u>
מענק השקעה בכל אזור	12	5
מענק הון א	17	17
ב	11	6
ג	4	0

קביעת אזורי הפיתוח השונים לתיירות בארץ נעשתה לפי סדרי העדיפות של המשרד, המביאה בחשבון את המיקום, סוג ההשקעה ורמתה. כך לדוגמה: באילת, הקמת מלון ברמה גבוהה תזכה במענקים לפי אזור פיתוח ג', ואילו הקמת מלונות ברמה נמוכה יותר תזכה במענקים לפי אזור פיתוח א'; הקמת מלונות ברמה גבוהה באזור הכינרת תסווג לפי אזור פיתוח ב' ומלונות אחרים - לפי אזור פיתוח א'.

2. בחודשים מאי - יולי 1994 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך אישור ההשקעות בענף התיירות. הבדיקה נערכה באגף תכנון וכלכלה של משרד התיירות וכן במרכז ההשקעות שבמשרד התעשייה והמסחר.

### **תכניות לפיתוח התיירות**

תכנית אב לפיתוח תיירות היא כלי חשוב לקביעת מדיניות הפיתוח. לאחרונה פורסמה תכנית ארצית כזאת בשנת 1975 שהתבססה על נתוני התיירות בשנת 1972. התכנית נועדה לקבוע יעדים לפיתוח עד 1985. מאז לא פורסמה תכנית חדשה. בשנים האחרונות החל המשרד להכין תכניות פיתוח אזוריות, וביוני 1993 הסתיימה הכנת תכנית פיתוח לירושלים. עד אמצע 1994 היו בהכנה תכניות פיתוח לשבעה אזורים נוספים. כאשר תסתיים הכנת כל התכניות הן יאוחדו לתכנית אחת והיא תפורסם. נוכח התחזיות בדבר הגידול הצפוי במספר התיירים שיבואו

לישראל בשנים הקרובות, מן ההכרח שהמשרד יסיים במהרה את הכנת התכניות האזוריות ואיחודן לתכנית אחת, כדי שתוכל לסייע בידיו בתכנון התשתיות הדרושות ומספר חדרי המלון הדרושים בכל אזור ואזור.

ירושלים היא אתר משיכה עיקרי לתיירים הבאים ארצה, והשהות הממוצעת של תייר בה היא כארבעה ימים. מהתכנית לפיתוח ירושלים עולה, כי בעונות השיא היצע החדרים בעיר אינו מספק את הביקוש, בייחוד לחדרים במלונות ברמה עממית. לפי צפי הביקוש שמניחה התכנית, בשנת 1995 יידרשו כ-11,800 חדרי מלון בירושלים, ואילו מצבת החדרים בעיר בסוף 1993 היתה כ-7,000 בלבד. לפי תחזיות המשרד, בשנת 2000 יידרשו 18,000 חדרים, בהנחה שמספר התיירים שיגיעו באותה שנה לישראל יהיה 3.5 מיליון. מניתוח נתוני התכנית עולה שיש מחסור בשטחים שתכנית המתאר המקומית מייצגת אותם לבניית בתי מלון, והמשרד בשיתוף גורמים אחרים פועלים נמרצות לאישור תכניות לבניית בתי מלון בעיר. ספק רב אם עד סוף 1995 תגדל בעיר מצבת החדרים במידה הדרושה לפי תחזיות התכנית; ואם תתממש תחזית התיירות לשנת 2000, צפוי מחסור חמור בחדרי מלון בעיר.

## מענקי הון

כאמור, מענקי ההון נקבעו בשיעור ההטבה למשקיעים שהיתה גלומה בהלוואות הפיתוח שהיו נהוגות עד אמצע 1985.

הריבית שנגבתה מן המשקיעים על הלוואות הפיתוח המוכוונות, במועד ביטולן, נעה בין 2.5% באזור פיתוח א' לבין 6.5% באזור פיתוח ג'. באותו מועד שיעור הריבית הריאלית בשוק הלוואות דומות היה כ-20%. במהלך השנים האחרונות היתה ירידה ניכרת בשיעור הריבית במשק וכיום היא בשיעור של כ-5% על הלוואות דומות.

**מהאמור לעיל עולה שמענק ההון, שנועד בזמנו לפצות על ההטבה שהיתה גלומה בהלוואות הפיתוח, מעניק כיום לכאורה פיצוי יתר. מן הראוי, אפוא, שהמשרד ומשרד האוצר יבחנו מחדש את שיעור מענק ההון, אגב בדיקת שיעור הסיוע מתוך ההשקעה שראוי לתת למפעלי תיירות כמענק, ובהתחשב בסדרי עדיפות של האזורים שבהם מוקמים מפעלי התיירות לסוגיהם.**

## שיפוץ בתי מלון

מאפריל 1988 מאשרת המינהלה, על פי המלצת המשרד, גם השקעות בשיפוץ בתי מלון שאינן כרוכות בהגדלת השטחים הציבוריים או מספר החדרים ובהוספת מתקנים למלון (הרחבת בית המלון). במסגרת זו מאשרת המינהלה השקעה בשיפוץ קירות פנים וחוץ ובחידוש ציוד מתכלה בחדרים, כמו רהיטים ושטיחים. בכתבי האישור שמוציא מרכז ההשקעות להשקעות בתחומים אלה נאמר שהן מזכות את היזמים במענקים בהתאם לאזור שבו נמצא המלון, אך לא בהטבות במס.

**לדעת משרד מבקר המדינה אין הצדקה כלכלית, מבחינת המשק, להמשיך ולתמוך בבית המלון בדרך של כיסוי הוצאותיו השוטפות על פחת ובלאי, שאותן עליו לממן ממקורותיו העצמיים ובהם רווחי המלון. תמיכה בדרך הנהוגה תניח למלון להישאר סמוך על שולחן המדינה במשך כל תקופת פעילותו. התמיכה גם אינה עולה בקנה אחד עם הנאמר בחוק, שבו מוגדרת תכנית: הקמה או הרחבה של מפעל או חלק ממנו. בכתב האישור שמוציא מרכז ההשקעות לתכנית שיפוצים נאמר, "מאחר שהתכנית האמורה לא נועדה להגדיל את מספר החדרים במלון, לא יזכה אתכם**

**האישור להטבות במסים על פי החוק". יצוין, שעל פי החוק לא ניתן להעניק ליזם רק חלק מהטבות בלא שהוא עצמו ויתר מרצונו על חלקן האחר. ויתור של היזם על הטבות המגיעות לו לפי החוק יכול להיעשות רק לאחר מתן כתב האישור ליזם, ולא מראש. מהאמור לעיל יוצא שהמינהלה היתה ערה לעובדה שהשקעה בשיפוצים אינה זכאית למעמד של השקעה מאושרת על פי החוק.**

### **בדיקת כדאיות כלכלית**

בסקר הכדאיות שעושה הבנק לקראת הדיון באישור הקמה או הרחבה של בית מלון מובאים בחשבון מספר חדרי המלון הקיימים באזור, שיעור התפוסה הממוצע, מחירי האכסון בהם ותחזית מספר הלינות הצפוי; כן מובאת בחשבון תחזית היזם בדבר עלות ההשקעה. עלות עריכת סקר היא כ-10,000 - 15,000 דולר, ויש שהכנתו נמשכת פרק זמן רב והיזמים נדרשים להמציא נתונים נוספים המעכבים את מועד סיומו.

כיוון שמרבית הנתונים המשפיעים על כדאיות הקמת בית מלון (מלבד סכום ההשקעה) אינם ייחודיים לבית מלון מסוים, אלא דומים לכל בית מלון באותה רמה שיוקם באותו אזור, מן הראוי שהגורמים הנוגעים בדבר ישקלו אפשרות לעריכת סקר מקוצר שיביא בחשבון בעיקר את סכום ההשקעה ואת יכולת היזמים לממנה.

בדרך זו, ההחלטה בדבר אישור הקמה או הרחבה של בית מלון באזור מסוים תתבסס בעיקר על הנתונים הכלליים שיש במשרד על אותו אזור, כגון שיעורי תפוסה, הוצאות הפעלה, מחירי אכסון, ותביא בחשבון נתונים ייחודיים של בית המלון שמדובר בו. החלטה בדרך זו תגרום לקיצור הזמן הנדרש לאישור ההשקעה ולחיסכון בסכומים הנדרשים לבדיקתה.

המשרד הודיע בנובמבר 1994 כי הוא מאמץ את המלצת משרד מבקר המדינה והוא פועל להכנת נוהל חדש לעריכת בדיקות כדאיות כלכלית ופישוט התהליך.

### **תקרת השקעה מאושרת**

1. המשרד מסווג את בתי המלון ברמות A-D (D - מלון עממי; C - מלון תיירות; B - מלון תיירות ברמה גבוהה; A - מלון דה לוקס). לכל מלון, בהתאם לרמתו, קבע המשרד אמות מידה שעליו לעמוד בהם (גודל חדר, גודל שטחים ציבוריים ועוד). בהתאם לכך, קבע המשרד לכל רמה את תקרת ההשקעה הקבועה לחדר, שהיא תקרת ההוצאות המוכרות לצורך חישוב הזכאות למענקים. בהשקעה הקבועה לחדר הוכאו בחשבון גם עלות כל השטחים הציבוריים הנדרשים, על פי אמות המידה של המשרד, להקמת בית מלון, בהתחשב ברמתו. ההיקף הכולל של ההשקעה המוכרת בהקמת מלון חדש או בהרחבת מלון מבוסס על מכפלת מספר החדרים בהשקעה הקבועה לחדר. את ההשקעה הקבועה לחדר מעדכן המשרד בכל חודש על פי מדד תשומות הבנייה למגורים.

בסוף 1991 עשה יועץ כלכלי חיצוני בדיקה של עלויות הקמתם של בתי מלון ברמות שונות. הבדיקה נעשתה לבקשת המשרד, במטרה לעדכן בהתאם לתוצאותיה את תקרת ההשקעה המוכרת לחדר. בבדיקה התבסס היועץ על נתוני עלות של הקמת שני מלונות בדרגת חמישה כוכבים באילת, מלון אחד בדרגת ארבעה כוכבים באילת, מלון שלוש כוכבים במרכז הארץ, כפר נופש אחד לחוף הכינרת, שתי מלוניות ומלון נוסף באילת שמשולבים בו מרכיבים של מלון ארבעה כוכבים ומלונית. לצורך הבדיקה נעזר היועץ בחברת מהנדסים המפקחת על הקמת בתי מלון.

מבדיקת היועץ עולה, שתקרת ההשקעה המוכרת לחדר בבתי מלון בדרגות ארבעה וחמישה כוכבים היתה גבוהה מהנדרש ובבתי מלון בדרגות שניים ושלושה כוכבים - נמוכה מהנדרש. לדברי היועץ, כתוצאה

ממערכת סיוע זו, הוקמו בשנים האחרונות מעט בתי מלון עממיים ורוב הבקשות לסיוע נועדו לבתי מלון ברמה של ארבעה וחמישה כוכבים. כתוצאה מכך הצטמצם היצע בתי המלון העממיים וגדל בלא צורך היקף הסיוע הממשלתי להקמת מתקני אכסון. בהסתמך על נתוני העלויות בפועל של בתי המלון שבדק היועץ ואומדנים שעשה בעניין סוגי מלונות שעלויות הבנייה שלהם אינן ידועות, הוא המליץ לשנות את תקרות ההשקעה המוכרת לחדר בבתי מלון לפי סיווגם.

2. ביולי 1992 עידכנה ועדת ההשקעות את תקרת ההשקעה המוכרת בהתאם להמלצה, כדלהלן:

תקרת השקעה בחדר במלון חמישה כוכבים הורדה ב-2.5%; תקרת השקעה בחדר במלון ארבעה כוכבים הורדה ב-8.5%; תקרות השקעה בחדר במלון בדרגות שניים או שלושה כוכבים ומיטה בכפר נופש הועלו בכ-27%; תקרת ההשקעה בחדר במלון דירות ובמלון שני כוכבים נקבעה על פי אומדן של עלויות לבניית מלונות מסוג זה, שעשה היועץ.

יוצא אפוא, כי בעקבות הבדיקה נעשו שינויים ניכרים בהשקעה המוכרת לחדר. קביעת התקרות האמורות התבססה כאמור על מספר קטן ביותר של בתי מלון שמרביתם נבנו באזור אחד - אילת. לכמה מסוגי בתי המלון, כגון בית מלון בדרגת שני כוכבים או מלון דירות, נקבעה תקרת ההשקעה המוכרת לפי אומדן.

המשרד הסביר, כי בקביעת תקרת ההשקעה המוכרת הוא התבסס על עלויות הבנייה של כל בתי המלון שבנייתם הסתיימה סמוך למועד הבדיקה.

**כיוון שתקרת ההשקעה המוכרת לחדר קובעת למעשה את סכום הסיוע שמקבלים היזמים בעת בניית בית מלון או הרחבתו, על המשרד למצוא דרך לבסס את תקרת ההשקעה על מספר גדול ככל האפשר של עלויות בנייה בפועל או אומדני עלויות; הבדיקה תתבסס על עלויות הבנייה בפועל של בתי מלון שבנייתם תסתיימו בעתיד הקרוב, ועל מספר גדול ככל האפשר של אומדני עלות שיוכנו על ידי חברות בנייה, ייעוץ ושמים.**

## פרויקטים תיירותיים

המשרד מסייע גם להקמת פרויקטים תיירותיים שאינם בתי מלון, כגון: מתקני ספורט מרכזיים למלונות במוקדי תיירות, כלי שייט לתיירים, מועדוני צלילה ושייט. על פי החוק, מפעל תיירות הוא מפעל המיועד לשרת תיירות לישראל. במדריך למשקיע של המשרד צוין, כי יאושרו פרויקטים תיירותיים העשויים לתרום להארכת שהות התייר בארץ או להגדלת הכנסות המדינה במטבע חוץ (להלן - מט"ח). כן צוין, כי לא יוכרו במסגרת זו מרכזי קניות, חנויות, מסעדות ומועדוני לילה.

**המשרד לא קבע במפורט איזה שיעור מכלל המבקרים בפרויקט תיירות צריך שיהיו תיירים, מהו הסכום המזערי שעל פרויקט תיירות לתרום להכנסות המדינה במט"ח, או לכמה ימי שהות נוספים של תיירים על פרויקט כזה לגרום. יוצא אפוא, שלא נקבעו אמות מידה ברורות לאישור פרויקט תיירותי.**

**הביקורת העלתה שהמשרד המליץ למינהלה לאשר פרויקטים תיירותיים, בלא שהיו בידי נתונים מבוססים המצביעים על כי פרויקטים אלה אכן ישרתו את התיירות הנכנסת. המינהלה אימצה את המלצות המשרד; לדוגמה:**

ועדת ההשקעות דנה במארכ ובמאי 1993 בתכנית להשקעה בפרויקט תיירותי, בהשקעה של 6.7 מיליון ש"ח. בסקר שנערך לצורך בדיקת הכדאיות הכלכלית של הפרויקט נאמר, שלפי תחזית היזמים חלק הארי (85%) מן ההכנסות מהפרויקט ינבע מתיירות פנים. עוד נאמר בסקר, שנתוני

היזמים בדבר הכנסותיהם הצפויות לא נבדקו ולא אומתו. גם מספר התיירים שביקרו בעבר בפרויקט לא נבדק.

לוועדה הוגשה המלצה של יועץ כלכלי של המשרד שציין, בין היתר, כי הפרויקט הוא נדבך חשוב במערך שירותי התיירות באזור, בייחוד לאוכלוסייה הישראלית; הפרויקט משרת את תושבי האזור וגוש דן במקום פרויקטים דומים בים המלח או בטבריה. ב-2.11.93 אישרה המינהלה את הפרויקט.

מהאמור לעיל עולה, כי ההשקעה אושרה אף על פי שלא נבדק אם הפרויקט ישרת תיירים. יתרה מזו, מדברי היועץ הכלכלי עולה שלדעתו מרבית המבקרים יהיו ישראלים.

## אולמי כנסים

1. בארץ מתקיימים בכל שנה בין 120 לבין 140 כנסים ומספר מצומצם של תערוכות בין-לאומיות - שלוש עד חמש תערוכות בכל שנה. תיירות הכנסים אינה גדלה. הכנסים נמשכים בממוצע ארבעה - חמישה ימים והתיירים הבאים לכנסים שוהים בארץ כעשרה ימים.

עד סוף 1994 היו בארץ שני מרכזים עיקריים המשרתים כנסים בין-לאומיים וישראלים או תערוכות: מרכז הירידים בתל אביב ובנייני האומה בירושלים. כן קיימים מתקנים באוניברסיטאות ובבתי מלון ברחבי הארץ. רוב הכנסים (שני שלישים) מתקיימים בירושלים ובתל אביב והיתר בערים אחרות.

במסמך שהוציא המשרד בדבר "דרישת מינימום לתכנון מלונות" לסוגיהם, נאמר כי על בית מלון לכלול, בין היתר, שטחים ציבוריים: אולם כניסה וטרקלין קבלה, בר ומועדון, חדרי אוכל, שירותי בריאות, אולמי ישיבות וחדרי ישיבות ועוד. על פי המדריך למשקיע, המשרד מאשר להוסיף להשקעה המוכרת בבתי מלון ייעודיים עד ל-25% מההשקעה בבית המלון. ברשימת הייעודים הייחודיים נכללים, בין היתר: בריכה, מועדון לילה, מועדון בריאות ואולם כנסים.

במסמך האמור מפורטים הקריטריונים לאישור אולם כנסים: אולם כנסים יוכר במלון ברמות C-A וקיבולו המזערי 150 איש; אולם כנסים אינו נכלל במסגרת השטחים הציבוריים שהמשרד דורש שיהיו בכל בית מלון, והוא תוספת לשטחים אלה. המשרד קבע גם קריטריונים פיזיים לגודל האולמות, מה הם צריכים להכיל ועוד.

יזמים רבים המבקשים אישור לתכנית השקעות לבניית בית מלון כוללים בתכנית גם אולם כנסים. המשרד ממליץ על אישור הקמת אולם הכנסים כחלק מההשקעה הכוללת במלון, אולם הוא אינו דורש לערוך בדיקת כדאיות כלכלית נפרדת לאולם הכנסים, שכאמור אינו חלק מההשקעה הנדרשת במלון. ההמלצה לאשר בניית אולם כנסים אינה מתבססת, אפוא, על נתונים של שוק הכנסים הבין-לאומי, או על תחזית של מספר התיירים שיבואו לארץ במסגרת הכנסים, וגם לא על נתונים של היצע אולמות כאלה באזור שבו יוקם האולם ועל שיעורי הניצול שלהם.

**ההשקעה באולם כנסים יכולה להיות כדאית ליזם גם אם כתוצאה מהקמת האולם לא יגדל מספר הכנסים באזור במידה ניכרת, כיוון שהוא ינגוס נתח משוק הכנסים הקיים, ואילו ההשקעה למשק כדאית רק אם הקמת אולם כנסים נוסף תגדיל את ההכנסות במט"ח מתיירות. היות שעלות הקמת אולם כנסים יכולה להגיע לסכומים ניכרים, יש מקום לעשות, לדעת משרד מבקר המדינה, הערכת כדאיות נפרדת להקמת האולם, ולבדוק במסגרתה, בין השאר, אם האולם יתרום להגדלת ההכנסות במט"ח מתיירות.**

2. הביקורת העלתה, כי בשנים האחרונות המליץ המשרד, ואישרה המינהלה הקמת אולמות כנסים בבתי מלון, בלא שנבדקה כדאיותם הכלכלית ובלא שנבחן הצורך בהקמתם, בהתחשב במצבת האולמות הקיימים בארץ. להלן דוגמאות:

אולם כנסים בירושלים: בפברואר 1989 פנה מלון אל מרכז ההשקעות בבקשה לאשר לו תכנית השקעות להרחבתו, לרבות הקמת אולם כנסים, בהשקעה של 6.6 מיליון ש"ח. ועדת ההשקעות של המשרד דנה בתכנית באוקטובר ובדצמבר 1991 והחליטה להמליץ לפני המינהלה לאשרה. ב-1.3.92 אישרה המינהלה את התכנית להקים אולם כנסים; האולם יהיה בשטח של 1,200 מ"ר ויוחלק לשלושה אולמות משנה על ידי מחיצות ניידות. האולם מתאים לכינוס של כ-1,000 איש.

בסקר שנערך לצורך בדיקת ההשקעה בהרחבת המלון נאמר, כי בשנת 1989 נערכו בארץ 133 כנסים, 50% מהם בירושלים. בכוונת היזמים לנגוס נתח גדול מתחום זה. מניתוח נתוני הסקר שעשה משרד מבקר המדינה ולפי מספר האורחים הצפוי עולה, כי יתקיימו במלון תשעה כנסים בכל שנה, דהיינו יותר מ-10% מהכנסים המתקיימים בירושלים. לפני המלצת המשרד לאשר את הקמת אולם הכנסים, הוא לא בדק את היצע אולמות הכנסים בירושלים, תחזית הגידול במספר הכנסים הדורשת בניית מרכז כנסים נוסף, האפשרות שהקמת האולם הנוסף תפגע בבעלי האולמות הקיימים, והגידול בהכנסות מתיירים שינבע מהקמת האולם.

על פי נתוני המשרד, יש די אולמות כנסים בירושלים - באוניברסיטאות, בבתי מלון ובבנייני האומה. בבנייני האומה נעשתה השקעה גדולה לצורך הקמת מרכז כנסים גדול והוא סמוך למלון האמור.

מלון בבאר שבע: יזם פנה אל מרכז ההשקעות בבקשה לאשר לו תכנית להקמת מלון בבאר שבע ובו 250 חדרים ברמה B, הכולל אולם כנסים, מועדון בריאות, דיסקוטק ובריכת שחייה. ועדת ההשקעות המליצה ב-2.7.92 על התכנית, והמינהלה אישרה אותה ב-21.7.92. לפני המלצת המשרד לאשר את ההשקעה במלון, הוא לא בדק את תחזית הכנסים הבין-לאומיים שיתקיימו בבאר שבע, נתונים על מרכזי כנסים אחרים באזור ותפוסתם, וההכנסה הצפויה מתיירות נכנסת שתנבע מהקמת האולם. יצוין כי באוניברסיטת בן גוריון יש אולם כנסים ל-300 איש.

3. בבדיקת מדגם של כ-50 השקעות בתיירות, העלה משרד מבקר המדינה כי אושרו עוד שבע השקעות בבתי מלון הכוללות השקעה באולם כנסים. שלושה מבתי המלון נמצאים באילת. מן הנתונים על מצבת אולמות הכנסים שהיו קיימים בסוף 1991 עולה, שבאילת יש לפחות עוד שני אולמות כנסים שאושרו בעבר במסגרת השקעות בבתי מלון. יוצא אפוא שאושרה הקמתם של חמישה אולמות כנסים באילת (חוץ מאישור שניתן לקולנוע באילת שנועד אף הוא לשמש כאולם כנסים), בלי שנבדק הצורך במספר כה רב של אולמות נוכח הצפי של כנסים בין-לאומיים בעיר. גם ליתר אולמות הכנסים שאושרו באזורי הארץ האחרים לא נעשתה בדיקה בדבר נחיצותם וכדאיותם הכלכלית למשק.

## מלון דירות

במסגרת החוק ניתן סיוע ליזמים של מלון דירות. היזם רשאי למכור 50% מן הדירות שבמלון לתושבי חוץ, ובגין יתר הדירות, שאותן הוא משווק לתיירים לשהות ארעית, הוא זכאי לסיוע כפי שפורט לעיל. הביקורת העלתה, שליוזם של מלון דירות ניתן כתב אישור המאפשר לו לקבל סיוע גם עבור הדירות שמכר לתושבי חוץ. להלן הפרטים: ב-12.11.91 פנתה חברה אל מרכז



ההשקעות בבקשה לאשר לה תכנית השקעות להקמת מלון דירות הכולל 800 חדרים וייעודים ייחודיים. ועדת ההשקעות דנה ב-26.10.92 בתכנית והמליצה לאשר השקעה בסכום של כ-196 מיליון ש"ח, שהם 70% מכלל התכנית (280 מיליון ש"ח), היות שהיזם ביקש למכור 30% מהדירות. ב-8.11.92 אישרה המינהלה את התכנית בסכום של 196 מיליון ש"ח. כיוון שאושר לחברה למכור 30% מהדירות, המליץ המשרד למרכז ההשקעות לאשר 70% מכל דוח ביצוע חלקי שיגיש היזם. המינהלה דנה בהמלצות המשרד ואישרה את ההשקעה בסכום של 196 מיליון ש"ח שהם 70% מן ההיקף הכולל של תחזית ההשקעה. בכתב האישור שהוציא מרכז ההשקעות לא נקבעה המגבלה של אישור 70% מכל דוח ביצוע שיוגש, ההחלטה לא נומקה. יוצא אפוא, שאם ההשקעה תהיה קטנה מסכום של 280 מיליון ש"ח, עדיין תקבל החברה הטבות לפי השקעה בסכום של 196 מיליון ש"ח, דהיינו יותר מ-70% מההשקעה בפועל.



הממשלה מסייעת ליזמים בהקמת בתי מלון ופרויקטים תיירותיים. שיעורי מענקי ההון נקבעו בשיעור הסבסוד שהיה גלום בהלוואות הפיתוח במועד ביטולן - אמצע 1985. היות שהריבית בשוק ירדה במידה ניכרת, מן הראוי שהמשרד ומשרד האוצר יעשו בדיקה מחדש ויקבעו את שיעור המענקים הראוי.

המשרד ממליץ, ומינהלת מרכז ההשקעות מאשרת, השקעות בשיפוץ בתי מלון, אף כי הדבר אינו תואם את החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959. להשקעות אלה מאשרת המינהלה מתן מענקים, אולם לא הטבות במס. ויתור על הטבות לפי החוק הוא זכות של היזם בלבד, ואף זאת רק לאחר שהשקעתו קיבלה מעמד של מפעל מאושר.

המשרד אישר הקמת פרויקטים תיירותיים בלא שהיו בידי נתונים המצביעים שהתיירים אכן יפקדו אותם. מן הראוי שהמשרד יימנע מלהמליץ על פרויקטים המיועדים בעיקר לתיירות פנים. בעת שהמשרד דן בבקשה לכלול אולם כנסים בבית מלון, עליו לבדוק את הכדאיות הכלכלית למשק בהקמתו ולבסס את הבדיקה על תרומת האולם להגדלת ההכנסות במטבע חוץ מתיירות. עוד על המשרד לבדוק אם אין רוויה באולמות כנסים ואם הם אכן משמשים למטרה זו.

## הטיפול בלוויס המתקשים לפרוע את חובותיהם

### ריכוז ממצאים

החברה לפיתוח מפעלי תיירות (חפ"ת) הוקמה בשנת 1957 כחברה ציבורית שהשליטה בה בידי המדינה. החברה פועלת כזרוע פיננסית של משרד התיירות ומרכז ההשקעות, בביצוע מדיניות הסיוע להשקעות הון בענף התיירות.

חפ"ת לא עמדה על קבלת הביטחונות לפי חוזי הלוואות עם חמישה מפעלי תיירות שבבעלות יזמים מהמגזר החקלאי (להלן - לווים מהמגזר החקלאי). לווים אלה מתקשים בהחזר הלוואותיהם.

ההפרשה לחובות מסופקים בדוחות הכספיים של חפ"ת הסתכמה לסוף שנת 1993 ב- 21 מיליון ש"ח. בהפרשה זו לא היה באותו מועד כדי לכסות את ההפסדים האפשריים, אם לווים מהמגזר החקלאי לא יפרעו את החובות שגבייתם מוטלת בספק.

כאשר חפ"ת עשתה הסדרי תשלומים חדשים עם לווים שפיגרו בפירעון חובותיהם, היא לא בדקה על פי רוב את יכולתם לעמוד בתנאי ההסדר. בעת עריכת ההסדר רושמת חפ"ת, על פי כללי חשבונאות המקובלים במוסדות פיננסיים, הכנסות מריבית איחור, ועקב כך שופרה הרווחיות בדוחות הכספיים שלה.

בשני הסדרים עם לווים העניק משרד האוצר ללוויס סיוע שלא בהתאם לכללים החלים על מתן תמיכות מקופת המדינה.

במסגרת הסדר פשרה עם לווה, החליט הדירקטוריון, כי הלווה ישא בהוצאות שכר הטרחה לעורך דין שהיו לחפ"ת. אך הנהלת חפ"ת לא נהגה על פי החלטה זו וקבעה בהסכם הפשרה שעשתה עם הלווה כי גובה ההוצאות המשפטיות שיחזיר ייקבע על ידי בית המשפט. בפועל היה שכר הטרחה שקבע בית המשפט נמוך בהרבה מזה ששילמה חפ"ת.



החברה לפיתוח מפעלי תיירות (להלן - חפ"ת), הוקמה ב-1957 כחברה ציבורית, אשר רוב הונה ומלוא השליטה בה הם בידי המדינה. החברה פועלת כזרוע פיננסית של משרד התיירות ומרכז ההשקעות בביצוע מדיניות הסיוע להשקעות הון בענף התיירות, בעיקר בבתי מלון ואטרקציות תיירותיות. באמצע 1994 כלל הסיוע הממשלתי שניתן לפרויקטים שאושרו כמפעלים מאושרים לפי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, מענק השקעה בשיעור של 12% מן ההשקעה בנכסים קבועים לבתי מלון ושל 5% מההשקעה לפרויקטים תיירותיים אחרים; מענק הון, ששיעורו נע בין 4% לבין 17%, על פי סוג הפרויקט והאזור שבו הוא נמצא; וכן הטבות אחרות, בעיקר הטבות מס.

חפ"ת עושה עבור מרכז ההשקעות את מקצת הסקרים הכלכליים המשמשים בסיס לדיון באישור מעמד של מפעל מאושר לפי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959. בסקרים אלה נבדקים: הכדאיות של הפרויקטים המוצעים, יכולתם הפיננסית של המשקיעים ויכולתם לשווק את

שירותי התיירות שהפריקט אמור לספק. כאשר מדובר בהקמת בתי מלון, נבדקת גם התאמת התכנית, לקריטריונים הנוגעים לגודל השטחים ושימושיהם.

עד יולי 1985 הפקיד החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) בחפ"ת פקדונות שמקורם בתקציב המדינה והורה לה להשתמש בפיקדונות אלה למתן הלוואות פיתוח לפרויקטים שקיבלו מעמד של מפעל מאושר. הריבית ששילמה חפ"ת למדינה בעד הפיקדונות היתה נמוכה מהריבית המקובלת בשוק. חפ"ת העמידה לרשות המפעלים את ההלוואות בריבית זהה, בתוספת מרווח ששיעורו 1.375%. הלוואות הפיתוח הממשלתיות ניתנו לטווח ארוך. ב-1994 עדיין הכיל תיק ההלוואות של חפ"ת הלוואות שמקורן בפיקדונות החשכ"ל. ההלוואות ניתנו באחריותה של חפ"ת, ולפיכך היא דרשה מהלווים ביטחונות.

עם הרפורמה בשוק ההון ב-1985, ביטלה הממשלה את הלוואות הפיתוח והמירה את הזכאות להלוואות פיתוח במענקי הון שגודלם כגודל ההטבה שהיתה גלומה בהלוואות אלו. מאז פונים יזמים המעוניינים לקבל הלוואות אל שוק הכספים, וחפ"ת מתחרה בשוק זה במתן הלוואות ממקורותיה העצמיים ומכספי אמיסיות שגייסו בשבילה מוסדות פיננסיים אחרים. נוסף על כך נתנה חפ"ת, בהכוונת החשכ"ל, הלוואות קונסולידציה ללווים שהקימו פרויקטים בסיוע ממשלתי, אך לא עמדו בהחזר ההלוואות שקיבלו מחפ"ת.

כיוון שחפ"ת נתנה את ההלוואות על אחריותה, היא אמורה היתה לנקוט צעדים שיבטיחו כי כל ההלוואות שנתנה אכן יוחזרו, וכי אם לא יוחזרו - יהיו בידיה ביטחונות שאפשר לממשם כדי לכסות את חובות הלווים. אלה הצעדים שחפ"ת נקטה להבטחת החזר ההלוואות: בדיקת כושרו של היזם לממן את חלקו בהשקעה ויכולתו לעמוד בהחזרי ההלוואה; ובדיקה, בעיקרה משפטית, של הביטחונות שיש לדרוש מהלווה. הדירקטוריון של חפ"ת דן בבקשת ההלוואה ובהתחשב בממצאי הבדיקות מחליט אם לאשר את ההלוואה וקובע את הביטחונות שעל הלווה להמציא כנגדה.

לאחר אישור ההלוואה חותם הלווה על הסכם הלוואה, ממציא את הביטחונות הדרושים ואגף הביצוע משחרר לו, בהתאם לקצב התקדמות הפרויקט, את ההלוואה בשלבים, כפי שזה עולה מדוח הנדסי שמכין יועץ של חפ"ת. עם קבלת ההלוואה מוסר הלווה לבנק מסחרי הרשאה לחיוב חשבונו לפי לוח הסילוקין של ההלוואה שנתקבלה מחפ"ת. אגף החשבות בחפ"ת מנהל מעקב אחר הסדירות של החזר ההלוואות, מאתר לווים שמפגרים בפירעון ומגיש להנהלת חפ"ת דוח פיגורים, הכולל נתונים על סכום הפיגור ועל תקופת הפיגור. כאשר לווה אינו משלם את המגיע על פי לוח הסילוקין, מוסיפה חפ"ת לחשבונו ריבית איחור, בשיעור הנקבע בידיה מדי פעם בפעם. הנהלת חפ"ת מחליטה אלו צעדים נוספים יינקטו נגד החייב שפיגר בפירעון ההלוואה.

לפי הדוחות הכספיים של חפ"ת ל-31.12.93, היתה באותו מועד היתרה הבלתי מסולקת של ההלוואות שנתנה חפ"ת לכל 70 הלווים שלה כ-232 מיליון ש"ח (כ-77.2 מיליון דולר). כ-31 מיליון ש"ח מסכום זה היו חובות פיגורים של 12 לווים. לפי חישובי חפ"ת, ריבית האיחור, שאינה נכללת בחוב הפיגורים, והנרשמת בספרים בעת גבייתה או בהיווצר תנאים המבטיחים זאת, הגיעה לכ-20 מיליון ש"ח.

במסגרת מדיניות ההפרטה של חברות ממשלתיות ובהמשך להחלטות קודמות בעניין זה, החליטה הממשלה ביוני 1993 למכור את חפ"ת למשקיעים פרטיים, ורשות החברות הממשלתיות החלה בביצוע הערכת השווי שלה. חפ"ת היא גוף מבוקר לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], מהיותה גוף שהממשלה משתפת בהנהלתו. בחודשים פברואר - מאי 1994 בדק משרד מבקר המדינה במשרדי חפ"ת ובמשרד האוצר (להלן - האוצר) את סדרי קבלת הביטחונות בעד ההלוואות ואת הטיפול בלווים המפגרים בפירעון חובותיהם. כן נבדקו

שני הסדרים לפירעון מוקדם של הלוואות, שנקבעו ביוזמת האוצר. בדבר ממצאי ביקורות קודמות בחפ"ת, ראה דוח שנתי 33, עמ' 319; דוח שנתי 35, עמ' 662; ודוח שנתי 38, עמ' 567.

### ביטחונות להחזר הלוואות במגזר החקלאי

אלה הביטחונות שחפ"ת דורשת מהלווה על פי חוזה ההלוואה הסטנדרטי:

(א) רישום משכנתה ראשונה על המקרקעין של המפעל הלווה;

(ב) שיעבוד שוטף על כל נכסי החברה בעלת המפעל;

(ג) שיעבוד ראשון קבוע על הציוד והריהוט של המפעל;

(ד) ערבות אישית של בעלי המניות בחברה בעלת המפעל;

(ה) ערבויות בנקאיות, בדרך כלל בסכום השווה לתשלום החלות השוטפת של ההלוואה במשך שלושה חודשים.

כדי להבטיח את קיומם של נכסים אלה כביטחונות, דורשת חפ"ת מהלווה לבטח אותם ולשעבד את פוליסת הביטוח לטובתה. פירוט הביטחונות הנוספים שהלווה נדרש להמציא לחפ"ת, בלי לפגוע בהוראות הכלליות של החוזה, מובא בתוספת לחוזה הסטנדרטי.

משרד מבקר המדינה בדק את טיפולה של חפ"ת בחמישה לווים מהמגזר החקלאי, שהקימו פרויקטים תיירותיים באזור הכינרת והתקשו לעמוד בפירעון ההלוואות. חפ"ת נתנה ללווים אלה הלוואות בסכום של כ-9 מיליון דולר<sup>1</sup>, אך לא עמדה על קבלת כל הביטחונות שהיה עליהם להמציא לה לפי חוזה ההלוואות.

1. במועדים שבהם נתנה חפ"ת את ההלוואות לא היתה הפרדה בין השטחים שעליהם הוקמו שניים מהפרויקטים לבין השטחים של הקיבוצים שבקבתם הוקמו. משום כך לא היה אפשר לרשום שיעבוד על המקרקעין לטובת חפ"ת, כנדרש בחוזה הסטנדרטי שעליו חתמו הלווים. שניים מבין חמשת הלווים לא קיבלו ממינהל מקרקעי ישראל זכויות חכירה בקרקע שעליה הוקמו הפרויקטים שלהם, כיוון שלא שילמו לו דמי חכירה, ולכן לא היה אפשר לשעבד לטובת חפ"ת את הזכויות במקרקעין. רק בעת שהלווים פיגרו בפירעון ההלוואות, דרשה מהם חפ"ת לשעבד את המקרקעין שלהם, אך דרישתה לא נענתה. ללווה החמישי היתה זכות לקבל חכירה בקרקע, וחפ"ת קיבלה ממינהל מקרקעי ישראל התחייבות לרישום משכנתה לטובתה. בתחילת 1991 עשתה חפ"ת הסכם לחלוקת השיעבודים עם בנק מסחרי, ועל פי ההסכם אין ביכולתה לממש שיעבודים אלא בהסכמת הבנק. יוצא אפוא, שחפ"ת לא פעלה, כדי שיהיו בידיה כל הביטחונות שהיא נוהגת לדרוש.

2. הפרויקטים התאגדו כישויות משפטיות נפרדות מהיזמים, שהם, כאמור, קיבוצים ומושבים. חפ"ת הסתפקה בערבות היזמים להחזר ההלוואה או בערבות של קרן התנועה המיישבת שעמה הם קשורים, או בשתייהן. כל נותני הערבות, חוץ מתאגיד אחד, היו בסוף 1993 בקשיים כספיים או בפירוק. התאגיד האמור טען שהערבות להבטחת החזר הלוואה שקיבל אחד הלווים ניתנה בידי מי שלא הוסמך לכך ולכן הוא מסרב לכבדה. בעקבות זאת הגישה חפ"ת תביעה משפטית נגד התאגיד, והוא הסכים בהצעת פשרה לכסות חלק מהערבות; חפ"ת לא קיבלה את ההצעה. במסמך פנימי של חפ"ת ממאוס 1994 מובא אומדן הסכומים שיש לה סיכוי לגבות, וסכומים אלה

<sup>1</sup> בפרק זה שמצוין סכום בדולרים, הכוונה היא לשווה ערך לסכום זה בש"ח.

נמוכים בהרבה מסכום החוב של אותו לווה. בישיבת ההנהלה של חפ"ת במאי אותה שנה התברר כי אפשר לגבות מלווה נוסף רק כמחצית חובו. על פי מסמך של הלשכה המשפטית של חפ"ת, מנובמבר 1993, משלושת הלווים האחרים ממגזר זה לא ניתן לגבות דבר. יצוין, כי ממסמכי חפ"ת עולה, שהיה ידוע לה עוד בשנת 1984 על הנסיגה הכלכלית במגזר החקלאי, ולמרות זאת, היא המשיכה לשחרר ללווים מהמגזר החקלאי הלוואות בלא לדרוש את משכון המקרקעין, והסתפקה בביטחונות אחרים שערכם כסכום ההלוואה.

3. חפ"ת נוהגת להפריש מדי שנה בשנה הפרשה לחובות מסופקים. הפרשה המצטברת לחובות מסופקים שהפרישה חפ"ת עד ל-31.12.93 הגיעה לכ-21 מיליון ש"ח. על פי המידע שהיה בחפ"ת בעת אישור הדוחות הכספיים ל-31.12.93, לא היה בהפרשה זו אף כדי לכסות את ההפסדים שהיו עלולים להיווצר בשל אי-פירעון של חובות שגבייתם מוטלת בספק מלווים מהמגזר החקלאי.

### הסדרים לפריסת הלוואות

הביקורת העלתה שברוב הסדרי התשלומים שחפ"ת עשתה עם לווים שפיגרו בתשלום חובותיהם היא לא בדקה כיאות את תחזית תזרים המזומנים נטו שלהם ואת יכולתם לשלם על פי ההסדר. במקרים רבים נרשם ההסדר כהלוואה חדשה שבה כלול גם סכום ריבית האיחור, כולה או מקצתה, ועקב כך רשמה חפ"ת בספריה הכנסות מריבית איחור. על פי כללים חשבונאיים המקובלים במוסדות פיננסיים, ניתן לרשום ריבית איחור כהכנסה אם היא נתקבלה בפועל, או אם ניתנה כהלוואה חדשה. רישום ריבית האיחור כהכנסה שיפר את הרווחיות של חפ"ת בדוחות הכספיים. להלן שתי דוגמאות:

1. מאז שנת 1985 עשתה חפ"ת עם לווה אחד שישה הסדרים לפריסת חובותיו. באפריל 1992 מינה בית המשפט לבקשת חפ"ת כונס נכסים לנכסי הלווה. ימים מספר לאחר כניסת הכונס לתפקידו חתמו הצדדים על הסדר פשרה שניתן לו תוקף של פסק דין, ועיקרו הוא ביטול צו כינוס הנכסים והתחייבות של הלווה לשלם לחפ"ת סכום של 4 מיליון ש"ח בחמישה תשלומים חודשיים שווים, החל באוגוסט 1992. עוד נקבע בהסדר כי אם הלווה לא יבצע את המוסכם, ימונה לנכסיו כונס נכסים קבוע בלא צורך בדיון נוסף. חפ"ת לא בחנה את יכולתו של הלווה לעמוד בהסדר התשלומים החדש, ואכן הוא שילם בסופו של דבר רק 1.4 מיליון ש"ח, שהם כשליש מהסכום הכלול בהסדר התשלומים.

בפברואר 1993 ניתן תוקף של פסק דין לשינוי בהסדר, שעיקרו פריסת חוב בסך 4.75 מיליון ש"ח ל-21 תשלומים שייפרעו במהלך שנת 1993. בישיבת הדירקטוריון ב-22.3.94 דיווח חשב חפ"ת שהלווה שילם 4.75 מיליון ש"ח במהלך שנת 1993. דיווח זה אינו תואם את המידע הפיננסי המשתקף במסמכי חפ"ת, ושילפיו הלווה שילם באותה שנה רק 3.8 מיליון ש"ח. אמנם חברה בת (בבעלות מלאה) של הלווה שילמה לחפ"ת באותה שנה סכום של 0.94 מיליון ש"ח, אולם היא לא היתה צד בהסדר עם חפ"ת, ולה עצמה היה חוב פיגורים בסכום של 0.94 מיליון ש"ח, ועל כן התשלום ששילמה לחפ"ת איננו יכול להיחשב כתשלום שניתן במסגרת ההסדר. בתשובתה מאוקטובר 1994 הסבירה חפ"ת כי הביטחונות שנתן הלווה נועדו להבטיח גם את החזר ההלוואות של חברת הבת. לדעת משרד מבקר המדינה, הצגה נכונה של הנושא מחייבת הצגת החוב הכולל של חברת האם וחברת הבת, והסכום שפרעו שתיהן.

באפריל 1994 אישר הדירקטוריון הסדר רטרואקטיבי עם הלווה שתוקפו מ-31.12.93. במסגרת ההסדר הפחיתה חפ"ת את ריבית האיחור בסכום של 0.74 מיליון ש"ח ונתנה ללווה הלוואה

חדשה בתנאים נוחים בסכום חוב הפיגורים שכלל ריבית איחור בסך של כ-2 מיליון ש"ח. משמעות ההסדר היא שבדוחות הכספיים לשנת 1993 נזקפה כרווח ריבית איחור בסכום של כ-2 מיליון ש"ח, אשר שינתה את התוצאות העסקיות של חפ"ת מהפסד של כ-0.2 מיליון ש"ח (לפני מס) לרווח של 1.8 מיליון ש"ח (לפני מס).

2. ביולי 1988 מכרו כונסי נכסים תמורת 7.75 מיליון דולר מלון שהיה בבעלותו של לווה. חפ"ת ובנק מסחרי היו נושיו. באותו מועד הסכימה חפ"ת להסב לבעלים החדשים של המלון את הלוואות הפיתוח בסכום של 5.5 מיליון ש"ח שנתנה לבעליו המקוריים למימון בניית המלון. לפני הסבת הלוואות לא נבחנה היכולת של הבעלים החדשים להחזיר את הלוואות מתוך תזרים המזומנים השוטף של המלון. הבעלים לא עמדו בתנאי הלוואות, ובנובמבר 1993 סוכם בינם לבין חפ"ת כי הם יפרעו 0.7 מיליון ש"ח מחוב הפיגורים, ואילו לפירעון יתרת חוב הפיגורים בסכום של כ-1 מיליון ש"ח תיתן להם חפ"ת הלוואה צמודה חדשה לשנה אחת, בריבית של 4.5% ; במהלך השנה הם ישלמו ריבית בלבד, והקרן תיפרע במלואה בתום השנה. בעקבות ההסדר רשמה חפ"ת הכנסה בגין ריבית איחור בסכום של 490,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה הציג לפני חפ"ת דוגמאות נוספות המעידות שהיא עשתה הסדרים עם לווים בלי לבדוק כיאות את יכולת החזר שלהם.

### הסדרים ביזמת משרד האוצר

1. מלון גדול הוקם בירושלים בשנים 1980 - 1987 בהשקעה של 54 מיליון דולר: כ-24 מיליון דולר הון עצמי של יזמים מחו"ל; כ-6 מיליון דולר מענקי השקעה ממשלתיים; וכ-24 מיליון דולר הלוואות פיתוח מתקציב המדינה, באמצעות חפ"ת ואשראי אחר. הלווה טען, כי כספי המענקים לא שוחררו במועד המוסכם ונשחקו באינפלציה, וכי נגרמו לו נזקים משינוי תנאי הלוואות מהצמדה חלקית למדד להצמדה מלאה. חפ"ת טענה, כי הלווה לא עמד בתנאי הלוואות ולא העמיד לחפ"ת את הביטחונות כפי שדרשה. המלון נפתח בפברואר 1988, ומיד עם פתיחתו נקלע למצוקה.

(א) ועדה משותפת למשרד התיירות ולאוצר בדקה את טענות הלווה וקבעה, כי אילו קיבל הלווה את הלוואות בתנאים שהובטחו לפני השינויים בתנאי הלוואות (דהיינו - בהצמדה חלקית למדד), היה ערך ההטבה הגלומה בהלוואות מגיע ל-11 מיליון דולר. הוועדה גם המליצה לבחון מחדש את תנאי הלוואות של פרויקט זה, שהוא אחת ההשקעות הגדולות של יהודים מחו"ל שנעשו במדינה (ראה גם דוח שנתי 41, עמ' קח).

**בעקבות המלצות הוועדה הוחלט באוצר באוקטובר 1988 על פריסה מחדש של הלוואות באמצעות הלוואות חדשות בסכום של 27.4 מיליון דולר, שיינתנו ל-14 שנה בהצמדה לדולר ובריבית בשיעור של 4.5% לשנה; ללווה ניתנה דחייה של חמש שנים בפירעון הקרן. בהסכמי הפריסה נקבע, כי הלווה יהיה זכאי בכל עת לפרוע את הלוואות בפירעון מוקדם על בסיס ערכן המהוון של היתרות הבלתי מסולקות לזמן התשלום; שער ההיוון המוסכם הוא שיעור הריבית של אגרות חוב לחמש שנים, שמנפיקה ממשלת ארה"ב, בתוספת של 2%. לפי מסמכי אגף החשב"ל היה ההסדר שנעשה עם הלווה שווה ערך למענק בסכום של 8 מיליון דולר.**

הלווה לא עמד בתנאי פירעון הריבית על פי הסכמי הפריסה, בין היתר משום שהמלון שוכן בין מערב העיר למזרחה, והאינתיפדה, שפרצה פחות מחצי שנה לאחר פתיחתו, השפיעה לרעה על תפוסתו. גם משבר המפרץ שפרץ במחצית השנייה של 1990, ושבעקבותיו פחת במידה ניכרת מספר התיירים באזורנו, גם בחלק משנת 1991, השפיע לרעה על תפוסת המלון.

(ב) באוגוסט 1991 פנתה חברה אל האוצר והביעה את רצונה להשקיע במלון בדרך של פירעון יתרת החוב שחב המלון לחפ"ת. בתמורה לכך דרשו החברה ובעלי המלון שהאוצר יסכים לתנאי פירעון מוקדם נוחים מאלה שנקבעו בתנאי ההלוואה משנת 1988. החשכ"ל חישב ומצא כי על פי המתכונת שנקבעה בהסכמים לפירעון מוקדם, על הלווה לפרוע 22.3 מיליון דולר. לאחר משא ומתן נקבע, באישורו של שר האוצר, כי הסכום שישולם יהיה 17.2 מיליון דולר - ויתור נוסף של כ-5.1 מיליון דולר בהשוואה להסכם הקודם. נקבע שתוקף הסיכום האמור יהיה עד ל-30.11.91, אולם עקב אי-הסכמה בין החברה לבעלי המלון, בלא קשר לאוצר או לחפ"ת, לא מומש הסיכום בדבר פירעון מוקדם.

(ג) בסוף אוקטובר 1992, כשנה לאחר הסיכום האמור, שוב פנו בעלי המלון אל שר האוצר וביקשו לפרוע את ההלוואה בפירעון מוקדם בסכום שהוסכם עליו שנה לפני כן, דהיינו 17.2 מיליון דולר. נציגי החשכ"ל הסבירו לשר, כי הסיכום הקודם היה מבוסס על ריבית בשיעור של 9.3% - ריבית על אגרות חוב של ממשלת ארה"ב. שיעור זה ירד מאז הסיכום ל-7.2%, ועל כן הסכום המהוון של ההלוואה גדל ב-4.7 מיליון דולר: מ-22.3 מיליון דולר ל-27 מיליון דולר. אם תינתן הנחה השווה לזו שניתנה בהסדר מ-1991, דהיינו הנחה בסך 5.1 מיליון דולר, יגיע הסכום לתשלום לכ-21.9 מיליון דולר.

**בישיבה שהתקיימה ב-29.10.92 החליט שר האוצר כי הלווה ישלם כ-19.3 מיליון דולר, דהיינו 7.7 מיליון דולר פחות מהסכום שהיה עליו לשלם על פי חישובי האוצר שהתבססו על ההסכמים עמו. החשכ"ל הביע לפני השר את התנגדותו לסיכום זה וטען כי בתנאים שהיו במועד ההחלטה היה הסכום שהוחלט עליו קטן במידה ניכרת מהסכום שהוחלט עליו שנה קודם לכן. כן טען החשכ"ל ששתי מלון אחרים ידרשו גם הם תנאים דומים. לאחר שהשר שמע את נימוקי החשכ"ל, לא חזר בו מהחלטתו.**

(ד) אמנם מקור ההלוואות שניתנו ללווה הוא מפיקדונות האוצר בחפ"ת, אולם חפ"ת נתנה אותן על אחריותה, ולפיכך היה צורך לקבל את הסכמת הדירקטוריון שלה להסדר.

בסוף פברואר 1993 דן הדירקטוריון של חפ"ת בהסדר עם הלווה. בעת הדיון מסרה ההנהלה, כי הלווה נמצא בפיגור של 30 חודשים, וכי חובו הוא כ-90 מיליון ש"ח, שהם יותר מ-20% מתיק ההלוואות של חפ"ת. עוד דיווחה, כי אם חפ"ת תקבל את הסכום שסיכם האוצר עם הלווה ותעבירו במלואו לאוצר, תמורת מחיקת פיקדונות האוצר, יהיה לחפ"ת הפסד של 4.1 מיליון ש"ח. באותה ישיבה החליט הדירקטוריון לאשר את ההסדר שהציע האוצר בתנאי שהאוצר יפצה את חפ"ת בסכום של 4.1 מיליון ש"ח (לסוף ינואר 1993).

ב-13.4.93 התכנס הדירקטוריון של חפ"ת לישיבה נוספת בעניין ההסדר, ובה הודיע החשכ"ל כי הסכים לפצות את חפ"ת בסכום של 2.1 מיליון ש"ח. לטענת החשכ"ל, חפ"ת לא קיבלה עליה סיכון במתן ההלוואה, כיוון שהאוצר התיר לה לא להחזיר לו פיקדון בסך של 5 מיליון דולר, שנתן לה לצורך מתן ההלוואה ללווה זה, אם הלווה לא יפרע את ההלוואות. לכן המרווח הראוי לה הוא 0.5% דמי ניהול, בלא עמלת סיכון, לתקופה שבה היתה מובטחת בידי האוצר. הדירקטוריון קיבל את עמדת החשכ"ל ואישר פה אחד את ההסדר שכלל מרווח בשיעור של 0.5% בלבד, במקום מרווח בשיעור של 1.375% כפי שהובטח לחפ"ת בהסכמים שלה עם החשכ"ל.

ב-15.4.93 שילם הלווה לחפ"ת 54.8 מיליון ש"ח, שערכם היה אז כ-20 מיליון דולר. סכום זה כולל, על פי החלטת השר, גם תוספת של 3,000 דולר לכל יום מיום קביעת ההסדר ועד יום התשלום בפועל, וכן תשלום נוסף של 700,000 ש"ח שהלווה ניאות להוסיף בעקבות משא ומתן שעשה עמו החשכ"ל. חפ"ת קיזזה מסכום זה כ-2.4 מיליון ש"ח, ואת היתרה העבירה לחשכ"ל. אף שעד מועד סיום הביקורת חלפה כשנה, לא נמצא הפירוט לסכום שקוזז לא בתיק הלווה בחשכ"ל ולא בתיקו בחפ"ת.

**מן התיאור לעיל עולה, כי המדינה תמכה במלון זה בסכום של כ-21.7 מיליון דולר: 6 מיליון דולר במענקי השקעה, 8 מיליון דולר בהוזלת הלוואות פיתוח, ו-7.7 מיליון דולר בהסדר המיוחד לפירעון מוקדם של הלוואותיו.**

2. בשנים 1980 - 1983 הורחב ושופץ מלון בצפון הארץ, הנמצא באזור רגיש מבחינה ביטחונית. לצורך ההרחבה והשיפוץ קיבל המלון מעמד של מפעל מאושר, וחפ"ת נתנה לו הלוואת פיתוח מפיקדונות האוצר בסכום של 3.7 מיליון דולר.

הלווה התקשה להחזיר את הלוואות, ומאז 1984 נעשו עמו הסדרים רבים לפריסה מחודשת של החוב, בתנאים נוחים. באמצע 1993 ביקש הלווה הסדר שיהיה במתכונת ההסדר שהושג עם המלון הירושלמי, דהיינו הפחתת סכום החוב ופירעון מוקדם של כל החוב בתשלום אחד. בסוף אותה שנה היתה יתרת חובו, על פי החישוב המקובל בחפ"ת, 6.7 מיליון דולר: 2.4 מיליון דולר שמקורם ביתרת פיקדונות האוצר ו-4.3 מיליון דולר חוב ישיר לחפ"ת.

**בסוף 1993 הציע הלווה לשלם סכום של 4.7 מיליון דולר תמורת מחיקת כל חובותיו. חפ"ת סירבה להצעה, ובינואר 1994 הגישה לבית משפט בקשה לכינוס נכסי הלווה. בסוף אותו חודש אישרה ועדת השרים לענייני כלכלה הצעה של שר האוצר להפחית מחובו של הלווה סכום של 1.25 מיליון דולר על חשבון המדינה. האישור ניתן, בתנאי שחפ"ת תיתן ללווה הנחה נוספת בסכום של 0.75 מיליון דולר על חשבונה.**

בדיון בדירקטוריון חפ"ת ב-26 בינואר 1994, דיווח חשב החברה, כי אם היא תוותר על 0.55 מיליון דולר, לא ייגרם לה הפסד, אך גם לא יהיה רווח. באותה ישיבה החליט הדירקטוריון לאשר את ההסדר שהציע שר האוצר ולפנות אל האוצר בבקשה לקבל החזר בסכום של 200,000 דולר. בהחלטת הדירקטוריון גם נקבע, כי את ההוצאות שנגרמו לחברה עקב הטיפול בגבייה, ובעיקר ההוצאות על שכר טרחה לעורך הדין שמונה בידי חפ"ת להגיש בקשה לכינוס נכסים, ישלם הלווה.

בפברואר 1994 הודיעו הצדדים לבית המשפט כי הגיעו להסדר פשרה, ולפיו ישלם הלווה 4.7 מיליון דולר, לא יאוחר מ-31.3.94, בתוספת הוצאות. הלווה עמד בתנאי הסדר הפשרה.

**הביקורת העלתה, כי הסדר הפשרה לא תאם את החלטת הדירקטוריון: בהסדר הפשרה סיכמה הנהלת חפ"ת עם הלווה שהוא ישלם את שכר הטרחה של עורך הדין כפי שיקבע בית המשפט; בהחלטת הדירקטוריון דובר בכלל ההוצאות על הגבייה ועל שכר טרחה לעורך הדין ולא רק באלה שיקבע בית המשפט. התברר כי בעד הטיפול בגביית החוב של הלווה שילמה חפ"ת לעורך דין בחודשים ינואר - מארס 1994 סכום של כ-780,000 ש"ח. נוסף על כך שילם הלווה את חלקו בשכר הטרחה על פי פסיקת בית המשפט ישירות לעורך הדין. חריגה זו לא הובאה לדיון בדירקטוריון וממילא הוא לא אישר אותה.**

לפי חישובי הביקורת הגיע ההפסד של חפ"ת מההסדר עם הלווה לסכום של 2.28 מיליון ש"ח: ויתור על הפרשי הצמדה בסכום של 1.5 מיליון ש"ח; וויתור על הוצאות משפטיות בסכום של 0.78 מיליון ש"ח. חפ"ת פנתה באפריל 1994 לאוצר בבקשה לפצות אותה בסכום של 200,000 דולר, כפי שהחליט הדירקטוריון. אולם, עד מועד סיום הביקורת לא קיבלה חפ"ת מהאוצר את הפיצוי.





חפ"ת לא עמדה על קבלת ביטחונות כמתחייב על פי החוזים שחתמה עם חמישה לווים מהמגזר החקלאי. גם ב-1984, בעת שחפ"ת היתה מודעת למצב הקשה בסקטור החקלאי, היא המשיכה להעניק הלוואות לאותם לווים ולא דרשה שיעמידו לרשותה את הביטחונות שהתחייבו לתת. הפרשות חפ"ת לחובות מסופקים לסוף 1993 הסתכמו ב-21 מיליון ש"ח בלבד, ולא היה בהם באותו מועד כדי לכסות את ההפסדים האפשריים מאי-פירעון ההלוואות, שניתנו ללוים מהמגזר החקלאי ושגבייתן היתה מוטלת בספק.

בשני ההסדרים שנעשו עם לווים ביזמת האוצר היה גלום ויתור על חלק מהחוב על חשבון המדינה. השיקולים שעמדו ביסודו של הויתור על חוב לא היו שיקולים עסקיים של חפ"ת אלא שיקולי סיוע של המדינה, אולם דווקא אז יש לפעול בהתאם לכללים המסדירים מתן תמיכות מקופת המדינה. לפני שהוחלט על סכום הסיוע לא נקבעו קריטריונים ברורים וגלויים למתן תמיכה כספית.