

ענף התיירות הישראלי  
ומשבר הקורונה:  
לאן ממשיכים מכאן?

ד"ר אורי כץ  
שקד מענה



אב תש"פ - אוגוסט 2020  
נייר מדיניות מס' 61



## ד"ר אורי כץ

כלכלן בכיר בפורום קהלת לכלכלה

בעל דוקטורט בכלכלה, תואר שני בכלכלה ותואר ראשון בהנדסת תעשייה וניהול, כולם מאוניברסיטת תל אביב. מתמחה בצמיחה כלכלית ומוביליות חברתית. בעל ניסיון רב במחקרי מדיניות במסגרת מכוני מחקר שונים וחברות ייעוץ, וכותב בלוג כלכלי באתר "הארץ".



## שקד מענה

חוקרת בפורום קהלת לכלכלה

בעלת תואר ראשון בכלכלה ומנהל עסקים וסטודנטית לתואר שני במנהל עסקים, שניהם באוניברסיטה העברית. בעברה עבדה ברשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון ועסקה בפיקוח על תחום הייעוץ הפנסיוני ובאסדרתו.



**ענף התיירות הישראלי  
ומשבר הקורונה:  
לאן ממשיכים מכאן?**

---

**ד"ר אורי כץ  
שקד מענה**



**אב תש"פ - אוגוסט 2020  
נייר מדיניות מס' 61**

ענף התיירות הישראלי ומשבר הקורונה: לאן ממשיכים מכאן?  
ד"ר אורי כץ ושקד מענה

נדפס בישראל, אב תש"פ - אוגוסט 2020

מסת"ב 978-965-7674-76-5 ISBN



# תוכן העניינים

---

1	א. תקציר
5	ב. רקע
5	ענף התיירות בישראל
9	הסכם "שמיים פתוחים"
11	פגיעת משבר הקורונה בענף התיירות
13	ג. התמיכה הממשלתית בתיירות
13	תמיכה ממשלתית בתיירות בישראל ובמדינות אחרות
17	הצדקת התמיכה בתיירות – טיעונים שגויים שאינם מצדיקים סבסוד
21	הצדקת התמיכה בתיירות – טיעונים המתארים השפעות חיכוניות
27	ד. מדיניות רצויה בענף התיירות
27	האם וכיצד רצוי לסבסד את ענף התיירות הישראלי?
29	טווח קצר: המלצות מדיניות עבור תקופת ההתאוששות ממשבר הקורונה
30	טווח ארוך: המלצות מדיניות עבור התקופה שאחרי סיום משבר הקורונה
33	ה. סיכום
35	נספח
43	הערות





# א. תקציר

מגפת הקורונה מפילה בחודשים האחרונים חללים רבים ברחבי העולם, ואף הביאה עמה משבר כלכלי חריף וקשה. ביתר שאת הונחתה מעין מכת מוות על ענף התיירות העולמי, כמו גם על זה בישראל, כשבאבחה אחת נגדעו הן תיירות החוץ והן תיירות הפנים. עם זאת, גופים עסקיים רבים סיגלו בתקופה זו דפוסי פעולה חדשים ואף מצאו לעצמם הזדמנויות חדשות, שאף שאומצו על ידם בשל כורח המציאות, ייתכן שיתגלו כטובים וכמועילים גם לעתיד.

נייר עמדה זה עוסק בתמיכה הממשלתית בענף התיירות בישראל בראי משבר נגיף הקורונה. חלקה הראשון של העבודה סוקר ובוחן את מצבו של ענף התיירות בשני העשורים האחרונים. ניתוח זה מעלה כי:

- ענף זה קטן באופן יחסי למקביליו במדינות מפותחות אחרות.
- רמות ההשכלה והשכר הממוצעות של כוח האדם העוסק בענף, נמוכות מאלה שבענפים אחרים במשק הישראלי.
- בשנים האחרונות קיימת מגמת גידול בשיעור התיירים המגיעים לצורך ביקור קרובים או למטרות צליינות, וירידה בשיעור התיירים המגיעים לארץ לשם חופשה.
- בעקבות הסכם "שמיים פתוחים" ענף התיירות בישראל מתקשה להתחרות על כיסו של הצרכן הישראלי אל מול התחרות שיש לו במדינות סמוכות.
- אף שמספר התיירים הזרים המגיעים לישראל עלה בשנים האחרונות וכך גם ההכנסות מתיירים אלה, הרי שנתונים אלו שבריריים למדי, בשל רגישותו הרבה של ענף התיירות לזעזועים,

דוגמת משברים ביטחוניים וגאו-פוליטיים, המשפיעים עליו באופן כמעט מיידי. משבר הקורונה מצביע אף הוא על אי-יציבות של הענף, שכן בעקבותיו חל קיטון חד מאוד במספר התיירים שהגיעו לארץ, בתי המלון סגרו את שעריהם לתקופה ארוכה והיו נטולי הכנסה, וחברות התעופה המקומיות הטיסו מעט מאוד מטוסים, רובם בשליחות המדינה.

חלקה השני של העבודה מתאר את מבנה התמיכה הממשלתית בענף התיירות, את הטיעונים בעד ונגד תמיכה זו ואת המדיניות הרצויה שיש לנקוט, הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך. בחלק זה יובאו הנתונים המצביעים על כך שהענף נתמך בצורה משמעותית מזה שנים, הן על ידי סבסוד והן על ידי פטורים רבים ממיסוי הניתנים לו. חלק גדול מתמיכה זו מגיע ממשרד התיירות הישראלי – משרד שלא קיים ברוב גורף של מדינות ה-OECD, ביניהן מדינות שבהן ענף התיירות מרכזי הרבה יותר מאשר בישראל. רבים מטיעוניהם של התומכים בהמשך סבסוד ענף התיירות, שיוצגו בחלק זה, נראים כשגויים, או למצער, כאלו שאינם מצביעים על כשל שוק, המסוגל להצדיק את הסובסידיות והנחות המס הקיימות. גם הטיעונים המצביעים על השפעות חיוביות של ממש בענף התיירות אינם מצדיקים את מבנה הסבסוד הקיים, וישנה התעלמות גורפת מההשפעות החיצוניות השליליות המתועדות בספרות המחקרית, כגון הגדלת העומס על תשתיות עירוניות או משיכת מהגרי עבודה בלתי חוקיים. ההמלצה המועלית בעבודה זו דוגלת בגישה שבטווח הארוך יש לשנות את מבנה הסובסידיות הקיים ולהתחשב בהשפעות החיצוניות השליליות.

צמצום מעורבות הממשלה במשק ובשוק ההון מאז שנות השמונים ופתיחת המשק למסחר בינלאומי הובילו למעבר של הון וכוח אדם מענפים שבהם לא היה לישראל יתרון יחסי, כגון טקסטיל, לענפים שבהם יש למדינה יתרון יחסי, כגון ענף ההייטק, המספק פריון, צמיחה ושכר גבוה יחסית. לדעת כותבי העבודה יש לנקוט בדרך דומה ביחס לענף התיירות ויש להימנע מלתת "הנשמה מלאכותית" באמצעות סובסידיות והטבות מס לבתי מלון שאין להם יכולת של ממש להתחרות בשוק הבינלאומי. התמשכות המדיניות הנוכחית מעוותת את הקצאת המקורות ופוגעת ביכולת להתמקד ביתרונותיה היחסיים של הכלכלה הישראלית.

הניתוח שנעשה בנייר זה מטיל ספק בגישה של גורמי המדיניות בישראל, לפיה נדרש להעניק לענף התיירות יחס מיוחד שלא מגיע לענפים אחרים בכלכלה הישראלית. לאור ההשפעות החיצוניות השליליות של הענף, התלות שלו בסובסידיות, הצורך בחילוצו



ממשברים מידי מספר שנים, בשל אי יכולתו להתאושש מהם בכוחות עצמו, והיעדר היתרונות היחסיים של ישראל בתחום התיירות, נראה שאין הצדקה לקיומו של משרד התיירות ולתמיכה המשמעותית בענף.

לשם השלמת התמונה, מתווה נייר עמדה זה את הדרך למדיניות הרצויה בתחום, תוך מתן המלצות על הצעדים שיש לנקוט, בטווח המידי כמו גם בזה הארוך. המלצות אלו ניתנות דווקא עכשיו, בעיצומו של משבר הקורונה, שכן על אף הפיתוי העומד בפני גורמי המדיניות בעת הזאת, לשוב ולזרוק חבל הצלה לענף, ללא כל מחשבה קדימה, הן מציבות בפניהם אלטרנטיבה קוהרנטית וסדורה, המנצלת את המשבר ומשתמשת בו כמפתח לשינוי הנדרש בענף.





## ב. רקע

### ענף התיירות בישראל

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה,<sup>1</sup> ענף התיירות בישראל העסיק בשנת 2018 כ-140 אלף איש, שהם 3.6% מסך המשרות במשק. 32% מתוכם מועסקים בתחום המלונאות (שירותי אירוח). השכר החודשי הממוצע לעובד בתחום המלונאות עמד על כ-8,000 שקלים – שכר הנמוך בכ-20% מהשכר הממוצע במשק, ורמת ההשכלה הממוצעת של העובדים נמוכה גם היא באופן יחסי.<sup>2</sup>

היקף התיירים הזרים המגיעים לישראל עלה כמעט בהתמדה מאז קום המדינה, למעט בשנים בהן ניהלה ישראל מלחמות או יצאה למבצעים צבאיים משמעותיים, כמו גם בימי האינתיפאדות הראשונה והשנייה והמשבר הפיננסי העולמי. הירידה החדה ביותר במספר התיירים אירעה בשיא תקופת האינתיפאדה השנייה (-2005) (2001). מספר התיירים הממוצע שהגיעו לישראל, בטווח השנים הללו, הייתה רק כמחצית מזו שהייתה בשנת 2000, שנת השיא עד אותה העת. בשנים האחרונות חלה עלייה במספר התיירים הזרים והכנסות המשק הישראלי מתיירות נכנסת עלתה במהלך השנים 2010-2018 בשיעור שנתי ממוצע של 6.3% (בדולרים שוטפים, על-פי נתוני מאזן התשלומים).

שיעור יצוא התיירות<sup>3</sup> מתוך כלל יצוא השירותים בישראל עמד ב-2019 על כ-11.5% ומשקלו כאחוז מהתמ"ג נשאר יציב למדי בשנים האחרונות ועמד בין השנים 2013-2018 על 2.6% בממוצע.<sup>4</sup> בשנת 2016, שיעור התוצר המופק בענף התיירות בישראל כאחוז מהתמ"ג עמד על כמחצית מהממוצע של השיעורים המקבילים לו בקרב מדינות ה-OECD,<sup>5</sup> כלומר ביחס למדינות מפותחות אחרות התיירות בישראל הינה ענף כלכלי קטן למדי.

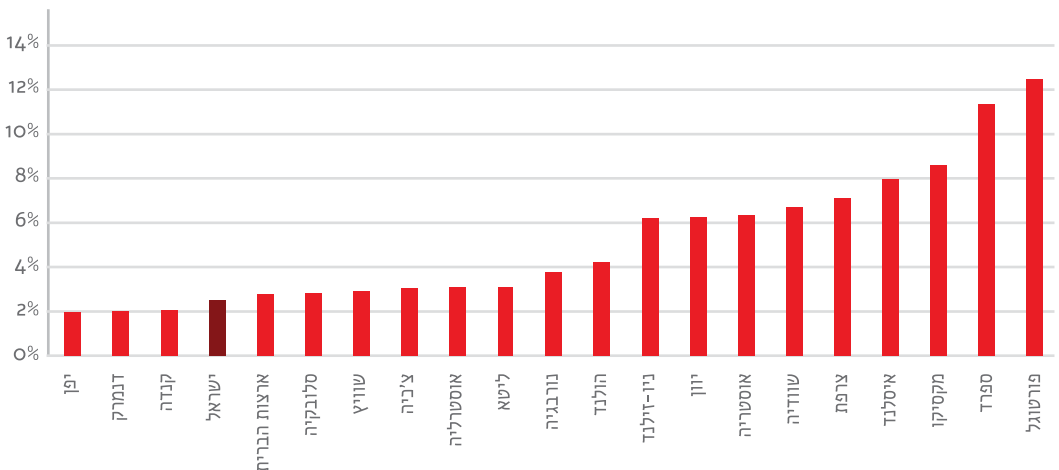
”השכר החודשי הממוצע לעובד בתחום המלונאות עמד על כ-8,000 שקלים – שכר הנמוך בכ-20% מהשכר הממוצע במשק, ורמת ההשכלה הממוצעת של העובדים נמוכה גם היא באופן יחסי.”

## ”בשנת 2016 עמד היחס בין מספר התיירים שהגיעו לישראל ובין מספר תושבי המדינה על 0.34. יחס זה נמוך מאוד בהשוואה למדינות ה-OECD באותה השנה.”

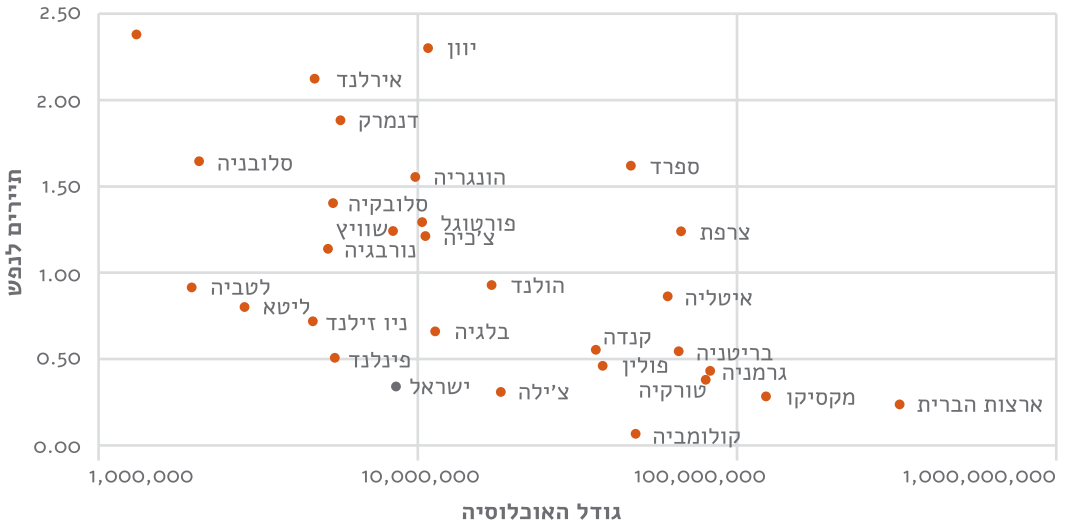
בשנת 2016 עמד היחס בין מספר התיירים שהגיעו לישראל ובין מספר תושבי המדינה על 0.34. יחס זה נמוך מאוד בהשוואה למדינות ה-OECD באותה השנה.<sup>6</sup> רוב גורף של המדינות המאופיינות ביחס נמוך של תיירים לנפש, כמו ארצות הברית, מקסיקו, קולומביה, בריטניה וגרמניה, מאופיינות גם באוכלוסייה גדולה במיוחד. מספר התיירים הנמוך לנפש בישראל יכול להעיד על כך שלמדינה אין פוטנציאל של ממש בתחום התיירות או שהוא אינו ממומש דיו. בתרשים ניתן לראות פיזור של המדינות החברות ב-OECD בהן האוכלוסייה עולה על מיליון איש ואת יחס התיירים לנפש בהן בשנת 2016.

במונחי צריכה, תחום המלונאות הוא התחום המשמעותי ביותר בענף התיירות הישראלי. מרבית חדרי המלון ממוקמים בירושלים, באילת ובתל אביב (20%, 20% ו-16% בהתאמה). בין השנים 2017-2018 נרשמה עלייה במספר הלינות (מספר הלילות בשנה שבהם שוהים אורחים בבית המלון) ובתפוסת החדרים, אחרי כעשור של דשדוש. חלקם של התיירים הזרים במספר הלינות היה יציב לאורך השנים 2008-2018 ועמד על כ-43%, אם כי לאחר משברים כמו המשבר הפיננסי העולמי או מבצע ”צוק איתן” חלקם במספר הלינות קטן. יתר התיירים לנים בצימרים, אכסניות, דירות וחדרים להשכרה ובמקומות אחרים. סך כל המכירות ברוטו, מכל אפיקי המכירה שיש לבתי מלון, כולל השכרת אולמות, ברים, מסעדות, מועדוני לילה ועוד, עלו בין השנים 2013-2018 בשיעור ממוצע של כ-6% (במחירים שוטפים). שולי הרווח של בתי המלון<sup>18</sup> עמדו על כ 19% בממוצע לשנה.

התוצר מתיירות כאחוז מהתמ”ג במדינות שונות – 2016

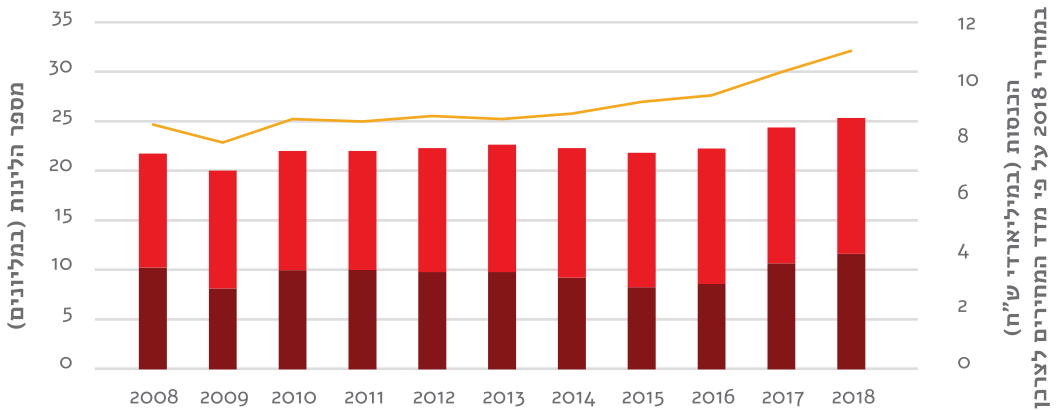


## תיירים לנפש במדינות ה-OECD - 2016



Sources: UNWTO (2020). All countries: Inbound Tourism: Arrivals 01.2020) 2018-2014). Tourism Statistics. The World Bank (2020). population, total.

## הכנסות ומספר לינות במלונות תיירות בין השנים 2008-2018



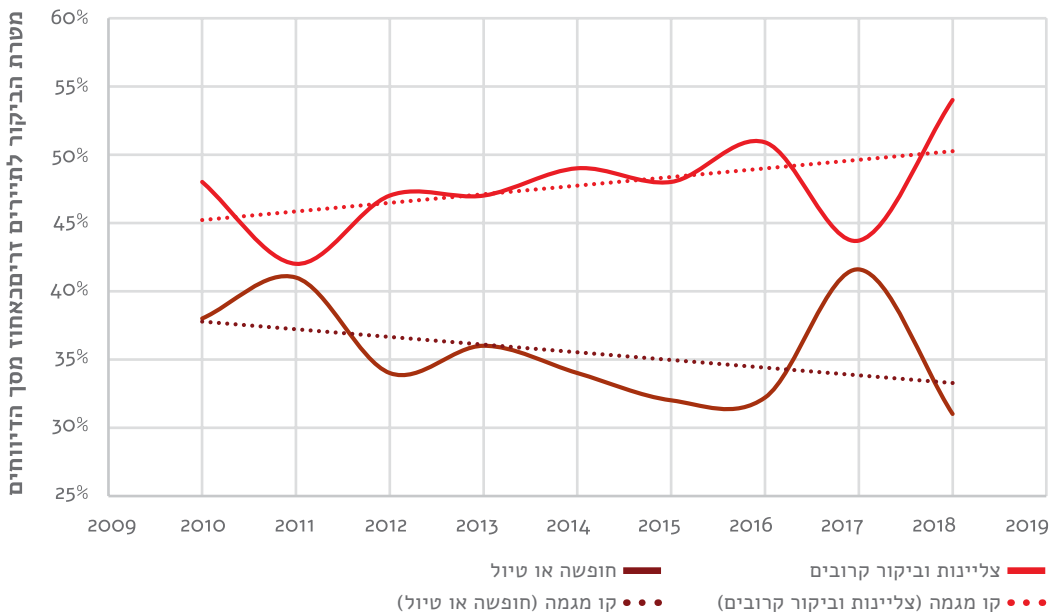
נתוני הלשכה לסטטיסטיקה לשנים 2008-2018.

# “לאורך העשור האחרון ירד שיעור התיירים המגיעים למטרת חופשה או טיול ועלה שיעור התיירים המגיעים לביקור קרובים או לצליינות, תופעה המרמזת על דעיכה ברמת האטרקטיביות של אתרי התיירות בישראל.”

הפדיון הגבוה ביותר ללינה נרשם בתל אביב ובהרצליה, בעוד שבאילת הוא נמוך מאוד (כ-40% מהפדיון ללינה בהרצליה וכ-55% מהפדיון ללינה בתל אביב). מנגד, הפדיון למשרה באילת אינו כה נמוך ביחס לערים אחרות, דבר העשוי להצביע על שוני באופיים של התיירים ושל בתי המלון בערים השונות.

חמש המדינות מהן מגיעים מרב התיירים לישראל הן ארצות הברית, רוסיה, צרפת, גרמניה ובריטניה (ביחד - כמחצית מהתיירים). נכון ל-2018, שלושה מתוך עשרה תיירים הם יהודים, ארבעה הם נוצרים והיתר בעלי דתות אחרות. 30% מהתיירים מגיעים כדי לבקר את קרוביהם, 31% מגיעים למטרת חופשה או טיול ו-24% מגיעים למטרת צליינות. לאורך העשור האחרון ירד שיעור התיירים המגיעים למטרת חופשה או טיול ועלה שיעור התיירים המגיעים לביקור קרובים או לצליינות<sup>9</sup>, תופעה המרמזת על דעיכה ברמת האטרקטיביות של אתרי התיירות בישראל בהשוואה למתחרים. בנוסף, ובמידה מסוימת בהתאמה לכך, בעשור האחרון ניכרת ירידה במספר התיירים הבוחרים ללון במלון או בכפר נופש ועלייה במספר הלנים אצל קרוביהם או בדירות ובחדרים שכורים, אם כי לינה במלון או בכפר נופש נותרה מקום האירוח העיקרי עבור תיירים זרים בישראל.

מגמות מטרת הביקור לתיירים זרים בין השנים 2010-2018



מקור: נתוני הלשכה לסטטיסטיקה לשנים 2010-2018.

היעדים הפופולריים ביותר לתיירים זרים בשנת 2018 היו מצדה, קיסריה, קומראן, מעיינות הבניאס ועין גדי. בשנים האחרונות ניתן לראות דעיכה בגידול השנתי בביקורים של תיירים אלה באתרי התיירות בישראל. במקביל, הישראלים ממשיכים לטייל בישראל, אך לא ניכר גידול משמעותי בביקורים שלהם באתרים ברחבי הארץ, ובאחדים מהם (בעיקר אתרי נופש) אף ניכרת ירידה משמעותית.<sup>10</sup>

לשני אירועים הייתה השפעה דרמטית במיוחד על ענף התיירות בשנים האחרונות: האחד – הסכם "שמיים פתוחים", אשר נחתם בשנת 2013, והשני – משבר הקורונה, אשר פרץ לפני חודשים ספורים.

## הסכם "שמיים פתוחים"

הסכם "שמיים פתוחים" הוא הסכם הנחתם בין מדינות ואשר מתיר לחברות התעופה של אותן מדינות לטוס ולנחות האחת בשמי השנייה, כמו גם להעלות ולהוריד נוסעים בשטחן של אותן מדינות, זאת ללא כל מגבלה. בהיעדר הסכם שכזה קיימות בדרך כלל מגבלות והתניות שונות על החופש האווירי האזרחי, המעוגנות בהסכמים בילטרליים בין אותן מדינות, כגון הגבלות על מספר החברות הרשאיות להפעיל טיסות סדירות מכל מדינה, מכסות תדירות, קיבולת מושבים ועוד.<sup>11</sup>

ביוני 2013 חתמה ישראל על הסכם "שמיים פתוחים" עם האיחוד האירופי ועם כל אחת מהמדינות החברות באיחוד בנפרד, זאת לאחר שבמשך שנים רבות חברת "אל על", יחד עם גורמים אחרים בענף התיירות, הפעילו לחצים והצליחו למנוע הסכם שכזה, במטרה להימנע מתחרות אשר תפגע ברווחיהם. ההסכם נחתם במטרה לגרום להוזלת הטיסות, להגדלת מספר הטיסות הנכנסות לישראל והיוצאות ממנה וכן לשם שיפור איכות השירות הניתן לנוסעים. דוח של רשות התעופה האזרחית שפורסם ב-2015 בדק את השפעת ההסכם על מחירי הטיסות.<sup>12</sup> הוא מצא כי ההסכם הביא לירידה משמעותית בתעריפי הטיסות לישראל וממנה – ירידות של עד 30% במחירי טיסות עם עצירות ביניים לכל היעדים וירידות נוספות במחירי הטיסות הישירות, למרבית היעדים אליהם קיימות טיסות כאלה. מספר הטיסות שנחתו בישראל בין השנים 2013-2018, הן של חברות התעופה הישראליות והן של החברות הזרות, גדל בשיעורים נאים, כשחלקן של האחרונות גדל בכ-5 נקודות האחוז.

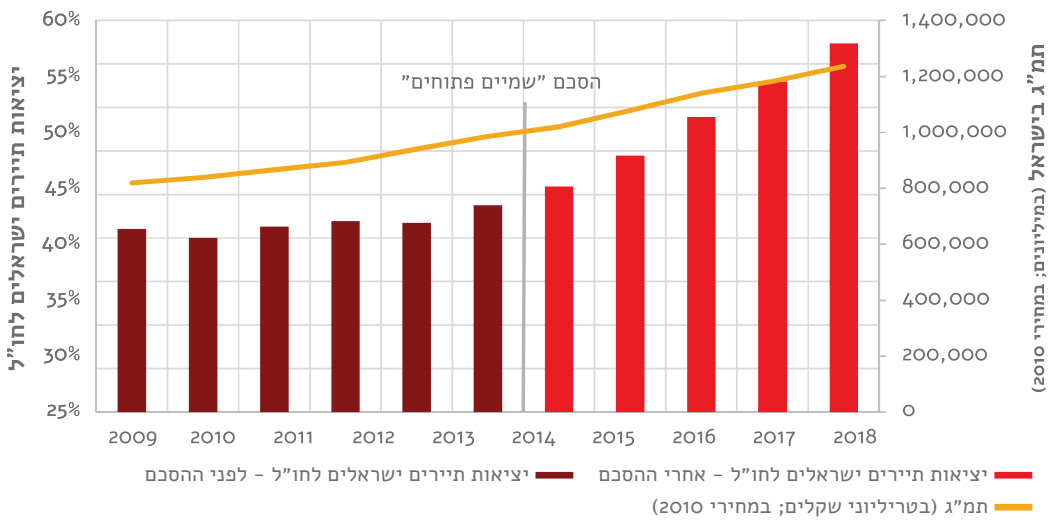
מאז החתימה על ההסכם, גברה התחרות העולמית על התייר הישראלי וענף המלונאות בישראל מתקשה להתחרות ביעדים אחרים בעולם. בשנים האחרונות ניכרת עלייה ביציאות תיירים

## ”מאז החתימה על ההסכם, גברה התחרות העולמית על התייר הישראלי וענף המלונאות בישראל מתקשה להתחרות ביעדים אחרים בעולם.”

ישראלים לחו"ל (הגדולה מהעלייה בתוצר לנפש) וירידה בלינות הישראלים במלונות התיירות בישראל. שינויים אלה נובעים, ככל הנראה, מכך שלישראלים רבים משתלם יותר להעביר את חופשתם ביעדים זולים יותר בחו"ל, כמו יוון, קפריסין, טורקיה, העיר עקבה בירדן והעיירה טאבה במצרים. כך למשל, בין השנים 2013 ל-2018, גדל מספר הלינות של תיירים ישראלים באילת, עיר שבעבר הייתה מוקד התיירות העיקרי עבורם, בכ-1.7% בלבד. במקביל, מספר התיירים הישראלים שביקרו בקפריסין באותן שנים גדל ביותר מפי ארבעה<sup>13</sup>, ובטורקיה היא עלתה ב-14.7% מספר התיירים הכוללת בעקבה עלה בכ-12.6% אחרי שנים של דשדוש<sup>15</sup>, מה שמרמז על כך שהיא אחד מהיעדים שהחליפו את אילת כאתר תיירותי פופולרי באזור מפרץ אילת.

תמיכה אפשרית נוספת לטענה, לפיה ענף התיירות בישראל מתקשה להתחרות עם יעדים בחו"ל, ניתן למצוא בהתחלקות צריכת התיירות בישראל בין תיירים ישראלים ובין תיירים זרים. צריכה זו, הנמדדת על ידי חישוב סך ההוצאות של כל אחת משתי קבוצות אלו, מתחלקת בישראל, כבר שנים רבות, בצורה שווה של כ-50% לכל אחת מהן. לעומת זאת, במדינות OECD אחרות, בהן יחס התיירים הזרים לנפש דומה לזה של ישראל, כמו פינלנד, גרמניה, קנדה, מקסיקו, ארצות הברית ובריטניה, צריכת התיירות על ידי המקומיים עולה על 80% מסך הצריכה הכולל (נכון ל-2014).<sup>16</sup> פירוש אחד אפשרי לנתונים אלו יכול להיות שבישראל ענף התיירות לא מושך אליו את התיירים המקומיים, ואינו מצליח להתחרות בענפי תיירות מקבילים במדינות אחרות, אם כי ייתכן גם שזוהי תוצאה של שטחן הגדול של המדינות האלו, המחייב לינה בעת נסיעות לעסקים או ביקור קרובים.

יציאות תיירים ישראלים לחו"ל בין השנים 2008-2018



נתוני הלשכה לסטטיסטיקה לשנים 2008-2018.



## פגיעת משבר הקורונה בענף התיירות

ענף התיירות בארץ נפגע קשה בשני העשורים האחרונים, במהלך האינתיפאדה השנייה ובשנת 2014, בעקבות מבצע "צוק איתן". משבר הקורונה הביא, בפעם השלישית בתקופה זו, לצמצום דרסטי במספר הנכנסים לישראל, לסגירת מרבית בתי המלון וככלל לפגיעה קשה בענף. מתחילת מרץ 2020 ירד מספר התיירים בצורה דרמטית, ובחודש אפריל הגיעו לארץ רק 600 תיירים.<sup>18</sup>

פתרון מסוים שניתן לטווח הקצר, גם אם בצורה מצומצמת, והמיועד לעסקים גדולים יחסית, הוא שיכון חולי קורונה במלונות שממילא עמדו ריקים בתקופה הזו. כלי סיוע זה היה יעיל במיוחד, שכן הוא ניצל משאב פנוי תוך כדי מציאת פתרון לבעיה במערכת הבריאות (חוסר במקומות בידוד לחולי הקורונה) ובמקביל סייע כלכלית למלונות.

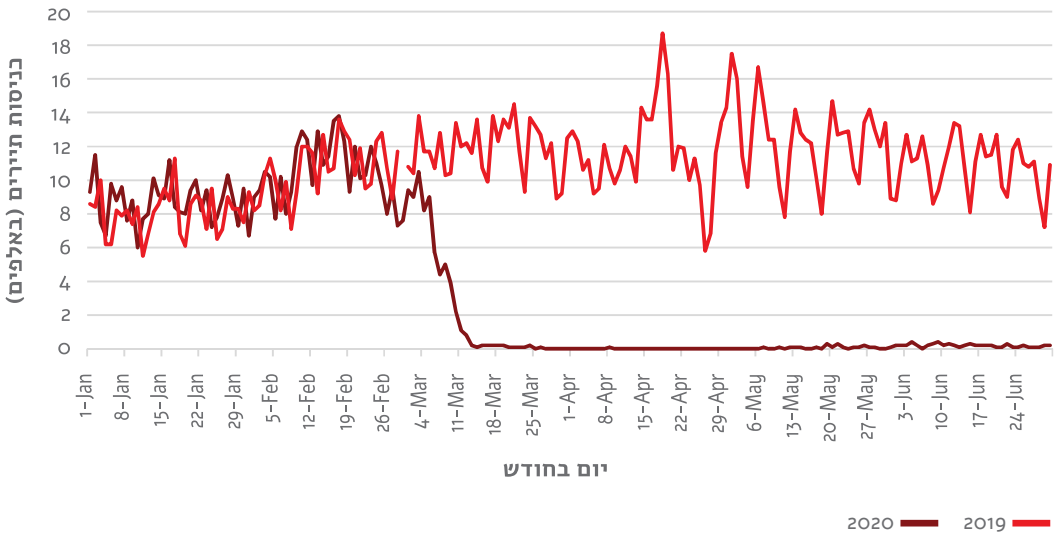
נראה כי התקופה בה אנו מצויים בחודשים האחרונים, של תיירות עולמית מוגבלת בשל הקורונה, תימשך עוד זמן רב, דבר שעלול להוביל לצמצום הענף. עם זאת, ייתכן שמשבר עולמי זה יגרום לצמיחה בתיירות הנכנסת, משום שישראלים רבים יאלצו או יעדיפו בעת הזאת להעביר את חופשותיהם בארץ. כך או אחרת, משבר הקורונה מעצים ומדגיש את רגישותו הרבה של ענף התיירות לזעזועים, דוגמת משברים ביטחוניים ומגפות, המשפיעים עליו באופן כמעט מידי ואשר ההיערכות אליהם מראש היא, על פי רוב, כמעט ובלתי אפשרית.

רגישות ייחודית זאת של ענף התיירות הובילה, עם השנים, למדיניות של תמיכה ממשלתית, בתדירות ובעצימות רבות יותר מאשר בשאר ענפי הכלכלה. לעיתים סיוע זה בא בדמות זריקת עידוד ולעיתים כמעין חבל הצלה שנזרק לגורמים בענף, בטרם קריסתם, בדרך כלל בעקבות קולות זעקה שמשמיעים גורמים אלו. כך למשל, ביקשו לאחרונה "אל-על" ו"ישראייר", בעקבות משבר הקורונה, הלוואה בערבות מדינה בגובה 700 מיליון דולר ו-100 מיליון שקלים, בהתאמה.<sup>19</sup> בנוסף, נכון לזמן כתיבת הדברים, אושר למלונות בישראל מתווה סיוע בסך 300 מיליון שקלים. זאת, בנוסף לסיוע שניתן לעסקים בענף התיירות כמו גם לעסקים בענפים אחרים שנפגעו במשבר הקורונה - מענקים לעסקים קטנים-בינוניים לכיסוי הוצאותיהם הקבועות, 3 חודשי פטור מארנונה, קרן הלוואות בערבות מדינה לעסקים שמחזורם עד 400,000 שקלים ודחיית מועדי תשלום מע"מ, מס הכנסה, חשמל ואגרות נוספות.

בפרק הבא נסקור את התמיכה הממשלתית בענף ונבחן את המדיניות המובילה אותה או הנלווית אליה.

**"משבר הקורונה  
מעצים ומדגיש  
את רגישותו  
הרבה של  
ענף התיירות  
לזעזועים,  
דוגמת משברים  
ביטחוניים ומגפות.  
רגישות ייחודית  
זאת של ענף  
התיירות הובילה,  
עם השנים,  
למדיניות של  
תמיכה ממשלתית,  
בתדירות ובעצימות  
רבות יותר  
מאשר בשאר  
ענפי הכלכלה."**

## כניסות תיירים זרים לישראל דרך האוויר



נתוני הלשכה לסטטיסטיקה לשנים 2008-2018.



# ג. התמיכה הממשלתית בתיירות

## תמיכה ממשלתית בתיירות בישראל ובמדינות אחרות

משרד התיירות בישראל הוא האחראי הישיר על פיתוח התיירות בישראל, אף שישנם משרדים נוספים המסייעים לפעילותו, כמו המשרד לפיתוח הנגב והגליל, משרד הכלכלה, משרד החקלאות, האחראי על תיירות חקלאית וכן המשרד לאיכות הסביבה, העוסק בחלק מהאסדרה בתחום. לפי אתר משרד התיירות, הישגיו נמדדים בהגדלת היקף המועסקים בתיירות, תרומת הענף לתוצר הלאומי, תרומתו למאזן התשלומים והיקף ההשקעות והמועסקים בענף.<sup>20</sup> מדדים אלו הם לכאורה בעייתיים מכיוון שאין סיבה להניח, אפריורית, שענף כזה או אחר צריך להתמיד בגדילתו. היסטורית, בתקופות שונות ובמדינות שונות, ענפים מסוימים התרחבו או הצטמצמו בעקבות מגמות טכנולוגיות, מסחריות ודמוגרפיות. אין, אפוא, סיבה לחתור להגדלת ההשקעות בענף מסוים; כאשר אין ניסיון ממשלתי להכווין את ההשקעות, הן זורמות באופן טבעי לאותם ענפים שיש להם יתרון יחסי באותה העת, וכך תורמות לצמיחה הכלכלית ולרמת החיים של תושבי המדינה. כך או אחרת, נראה כי לפי מדדים אלו המשרד אינו מצליח להשיג את מטרותיו בשנים האחרונות. מאז 2012, בה הערך המוסף<sup>21</sup> של התיירות כשיעור מהתמ"ג היה 2.7%, נותר שיעור זה כמעט זהה עד ימינו אנו. התרומה למאזן התשלומים, במובני יצוא שירותי תיירות (בניכוי הוצאות עובדים זרים בישראל) מתוך כלל יצוא הסחורות והשירותים, שעמדה ב-2015 על 5.1%, עלתה בחצי נקודת האחוז בארבע השנים האחרונות.<sup>22</sup>

## ”בדיקה של כל מדינות ה-OECD מעלה, כי מלבד ישראל, רק בשלוש מדינות נוספות החברות בארגון, קיים משרד ייעודי לתיירות – יוון, מקסיקו וניו זילנד, ואילו באחרות מוטלת האחריות לענף בידיהם של משרדים אחרים.”

למשרד התיירות קיימת זרוע ביצועית בדמות ”החברה הממשלתית לתיירות”. מטרת החברה היא להוביל פרויקטים לאומיים שונים כמו הכשרה והעסקה של עולים חדשים בתחום, הקמת תשתיות לקליטת תיירות נכנסת, פיתוח ושימור אתרים לאומיים ועוד. החברה הוקמה ב-1955, בעקבות וועדה שנערכה בראשות מנהל משרד ראש הממשלה דאז, במטרה לקדם את נושא התיירות בישראל ולפתח את התשתיות הנדרשות לכך. בזמנו, היוותה החברה זרוע של משרד ראש הממשלה ומנהל המשרד עמד בראשה. רק כתשע שנים לאחר מכן מונה שר מיוחד לענף התיירות ובעקבות זאת הוקם גם משרד התיירות, כאשר החברה הממשלתית המשיכה להתקיים. בשנת 2012 הרחיבה החברה את פעילותה והחלה ליזום לתכנן ולפתח מתחמי תיירות שונים. כיום היא מתקצבת על ידי תקציב משרד התיירות, ואין לה מקורות מימון עצמאיים. אם כן, לא ברור מהי מטרתה של החברה בימינו כאשר יש משרד שתפקידו הוא למלא בדיוק את אותן המטרות של החברה.

קיומו של משרד ייעודי לתיירות נפוץ למדי במדינות עניות יחסית, כמו הודו, הפיליפינים, דרום-אפריקה, מרוקו, מצרים וברזיל. לעומת זאת, בדיקה של כל מדינות ה-OECD מעלה, כי מלבד ישראל, רק בשלוש מדינות נוספות החברות בארגון, קיים משרד ייעודי לתיירות – יוון, מקסיקו וניו זילנד,<sup>23</sup> ואילו באחרות מוטלת האחריות לענף בידיהם של משרדים אחרים. במדינות ה-OECD בהן אין משרד ייעודי לתיירות אין גם שר ייעודי לענף, למעט בשתי מדינות בהן מזכיר מדינה לענייני תיירות – פורטוגל וספרד. בחינת התמיכה בענף התיירות במדינות החברות בארגון מצביעה על כך שבכמה מהן, כמו קנדה, אוסטרליה, צ'כיה, דנמרק, נורבגיה ואיטליה, חלה הפחתה במהלך השנים האחרונות בתמיכה בענף, שתוצאותיה היו חיוביות למדי. מהלך זה, כך מתברר, הוביל לשימת דגש רב יותר על הערכת ביצועים, התמקדות רבה יותר בשווקים ספציפיים ומציאה של מקורות אחרים למימון פיתוח התיירות.<sup>24</sup> זאת ועוד, ישנן אף עדויות לכך שהקיצוץ בתקציב התמיכה התאזן אל מול התייעלות תקציבית שבאה בעקבותיו.

בישראל, לא רק שאין מגמה של קיצוץ או התייעלות בתקציבים הניתנים לענף, אלא אדרבא – המגמה היא הפוכה. הממשלה מעניקה תמיכות רבות לענף התיירות באופן שוטף ובמקרים רבים מוסיפה תמיכות מיוחדות, בעקבות משברים העוברים על הענף. לדוגמה, לאחר מבצע ”צוק איתן” אושר מתווה סיוע לענף בגובה 491 מיליון שקלים שיייעודו היה, בין היתר, סיוע לעסקים תיירותיים בגין תשלומי ארנונה, הגדלת פעילות השיווק ומתן מענקים לשיפוצים והשבחת מלונות (אם כי הניצול בפועל של סיוע זה היה נמוך בהרבה).<sup>25</sup>

חלק מהתמיכות בענף מגיע מתוקף החוק לעידוד השקעות הון. במקור נועד החוק לעודד השקעה בתעשייה הישראלית, בעיקר זו הממוקמת בפריפריה, על מנת ליצור תשתית למקומות עבודה חדשים ויציבים ולעזור לישראל להתחרות עם מדינות אחרות בעולם על מפעלים רווחיים. החוק עבר עם השנים תיקונים רבים, כשבשנת 2009 מתוקף תיקון נוסף שנערך בו, הוקמה "מנהלת השקעות בתיירות" שייעודה הוא עידוד השקעות בהקמה, בהסבה ובהרחבה של מלונות ומפעלי תיירות. מאז הקמתה העניקה המנהלת כ-1.9 מיליארד שקלים, כשבשנת 2019 בלבד אושרו מענקים בסך כ-300 מיליון שקלים ל-60 מלונות ומפעלי תיירות ברחבי הארץ. החוק קובע גם שיעורים נמוכים יותר של מיסוי וניכוי פחת מואץ. בנוסף על המענקים הנובעים מתוקף החוק, משרד התיירות נותן מענק נוסף של 13% אם מדובר במלון "לואו-קוסט".<sup>26</sup>

חלק נוסף של סבסוד הענף מגיע לתחום התעופה. כבר שנים רבות שהמדינה משתתפת בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות. החל מ-2007 היא אף העמיקה את ההשתתפות, כחלק מההסכמות שנקבעו כפיצוי לחברות התעופה, עם התגבשותו של הסכם "שמיים פתוחים" (ראו בפרק הקודם), והוא עלה ל-65% מהוצאות הביטחון וב-2013, הוא טיפס ועלה ל-97.5% מההוצאות. על אף השקיפות המתחייבת בעניין, הנושא סווג כ"סודי", ובעוד שבדוחות הכספיים של החברות מופיעים סכומים הנושקים למיליארד שקלים ב-2018 בלבד (עם קצב גידול של כ-100 מיליון שקלים בשנה)<sup>27</sup>, הסעיף התקציבי בגין תקנה זו נעלם או נבלע בתקציב הביטחון החל מ-2013.

בנוסף לסבסוד הוצאות הביטחון, משרד התיירות מעניק 250 אלף יורו לכל קו טיסה שנפתח ליעד המוגדר כבעל פוטנציאל תיירותי. נוסף על כך, המשרד מעניק 60 יורו עבור כל נוסע שנוחת בנמל התעופה "רמון" וקיים פטור מכלל אגרות התעופה לכל מטוס הנוחת בנמל זה.<sup>28</sup> ב-2018 שולמו כ-47 מיליון שקלים כחלק מסדרת המענקים השנתית לטיסות הנוחתות בנמל. בחלק מהמקרים, התיירים הזרים אשר נחתו בנמל תעופה זה עברו מיד את הגבול, אל אתרי התיירות שבידרן ובמצרים, כך שנראה כי חלק ניכר ממענקים אלו מסבסד בפועל את התיירות במדינות זרות.<sup>29</sup>

שתיים מההקלות המרכזיות שמקבל הענף הן מע"מ אפס על צריכת שירותי תיירות על ידי תיירים זרים ופטור ממע"מ על צריכה באילת. במדינות בהן מוטל מע"מ קיים בדרך כלל שיעור אפס על יצוא מוצרים, אך לא על מתן שירותי תיירות (בדרך כלל, צריכת מוצרים

## ”סך כל התמיכה בענף עמד בין השנים 2018 – 2000 על כ-2.5 מיליארד שקלים בשנה בממוצע.“

על ידי תיירים בחו"ל פטורה גם כן ממע"מ). היחידים שנהנים ממע"מ אפס בהקשר זה הם אנשי עסקים, כיוון שמבחינתם מדובר בהוצאה לשם ייצור הכנסה, ולכן מדובר בתשומה. מטרתו של מע"מ אפס על יצוא היא מניעת כפל המס שהיה נוצר אלמלא פטור זה, שכן הסחורות חייבות במע"מ במדינת היעד. נימוק זה אינו תקף במקרה של יצוא שירותי תיירות המתרחש כולו בארץ.<sup>30</sup>

פטור ממע"מ לענף התיירות הוא מיוחד לישראל. נכון ל-2018, ישראל היא המדינה היחידה בקרב מדינות ה-OECD, למעט מקסיקו, שלא גובה מע"מ כלל על שירותי מלונאות.<sup>31</sup> אולם גם מקסיקו אינה פוטרת את כלל השירותים הניתנים לתיירים זרים במלון, אלא רק את השירותים הניתנים במסגרת השתתפותם בכנסים. 11 ממדינות הארגון אינן נותנות כל הנחה במע"מ בתחום התיירות.

נוסף על הפטורים ממע"מ, ישראל אף אינה גובה מס תייר, המגלם את ההשפעות השליליות של התיירות על התושבים המקומיים והמקובל במדינות רבות. בקרב מדינות האיחוד האירופי קיימים מיסים שונים המוטלים על שירותי תיירות, כגון "מס תפוסה" (Occupancy Tax) על לינה קצרת טווח בבתי מלון.<sup>32</sup> שני שלישי ממדינות האיחוד מטילות את המס הזה בערים מסוימות או בכלל. המס הוא בסכום קבוע, מוטל על הצרכן ונגבה על ידי בתי המלון. בכך ישראל חוטאת פעמיים כלפי תושביה – היא אינה גובה מס תיירות, הנועד לפצות על ההשפעות השליליות, ואף פוטרת את התיירים ממע"מ, שחל על כמעט כל סוג אחר של צריכה בישראל.

מעבר לסבסוד ישיר מתקציב המדינה, פטורים ממע"מ והקלות מיסוי אחרות, הענף מקבל הטבות נוספות. ב-2016 הוחל תיקון לחוק התכנון והבנייה ובעקבותיו יזמים שרוצים להקים בית מלון בישראל יכולים להגיש בקשה לתוספת של עד 60% מהשטח שהוקצה להם למטרת בנייתו.<sup>33</sup>

סך כל התמיכה בענף, כולל התקציבים שהועברו דרך משרד התיירות, תמיכות מיוחדות בעקבות משברים, הסובסידיות וההנחות מתוקף החוק לעידוד השקעות הון ואובדן המיסוי על שירותי תיירות וצריכה באילת, עמד בין השנים 2000-2018 על כ-2.5 מיליארד שקלים בשנה בממוצע (ראו פירוט החישוב בנספח). חישוב זה אינו כולל תמיכות נוספות, שקשה לאמוד את גודלן, כגון הקצאת זכויות בנייה חריגות, ההשלכות המשקיות של "עבודה מועדפת" וייעוד קרקעות לתיירות ולנופש. בשנת 2018 סך התקציב של משרד התיירות הישראלי היה כ-900 מיליון שקלים. לשם השוואה, תקציב משרד התיירות היווני באותה שנה היה רק 63.7 מיליון אירו, אף

**”על מנת להצדיק תמיכה ממשלתית בענף כזה או אחר, יש להראות שקיים כשל שוק שבגיניו הקצאת המשאבים של השוק החופשי אינה אופטימלית.“**

שביקרו במדינה זו יותר מפי שבעה תיירים זרים מאשר בישראל ותרומת התיירות לתמ”ג בה הייתה כ-7%. בניו זילנד, מדינה בה ביקרו כ-10% פחות תיירים זרים מאשר בישראל ותרומת התיירות לתמ”ג בה הייתה כ-6%, סך התקציב היה כ-110 מיליון דולר.

לאחר שסקרנו את היקף ודרכי התמיכה הממשלתית בענף התיירות, נבחן בפרקים הבאים את הטיועונים המשמשים להצדקת תמיכה זו.

## **הצדקת התמיכה בתיירות – טיועונים שגויים**

על מנת להצדיק תמיכה ממשלתית בענף כזה או אחר, יש להראות שקיים כשל שוק שבגיניו הקצאת המשאבים של השוק החופשי אינה אופטימלית. דוגמה נפוצה לכשל שוק כזה היא קיום השפעות חיצוניות – מצב שבו לפעילות כלכלית כלשהי יש השפעה, שלילית או חיובית, על פרטים שאינם מיוזמיה. כך למשל, כאשר אדם מטפח את גינתו הפרטית, נוצרות השפעות חיצוניות חיוביות על העוברים ושבים ברחוב, אשר נהנים לראות את הגינה הנאה. אמנם, כאשר אותו אדם מחליט על הקצאת המשאבים לטיפול בגינה, הוא מתחשב רק בתועלת האישית שלו מהפעולה ולא בתועלת שתצמח לעוברים ושבים. לכן, מנקודת מבט חברתית הוא יקצה מעט מדי משאבים וייווצר כשל שוק. במקרה זה ייתכן, ולו רק מבחינה תיאורטית, שיוענק לאותו אדם סבסוד ממשלתי של המשאבים הדרושים לטיפול בגינה, כדי להגדיל את הרווחה החברתית. כנגד זה ייתכנו גם השפעות חיצוניות שליליות. לדוגמה, כאשר אדם נוסע ברכבו הפרטי לעבודה הוא מגדיל את העומס בכבישים וגורם לעיכובים ולאובדן זמן של משתמשי דרך אחרים. במצב זה נדרש לגבות אגרת גודש, שתשקף את השפעתו של אדם זה על העומס בכבישים. אגרה שכזו היא דוגמה ל**מס פיגוּבְּיָאנִי**, מונח הקרוי על שמו של הכלכלן הבריטי ארתור פִּיגוּ. מטרתו של מס מסוג זה היא למזער השפעות חיצוניות שליליות, על ידי נטילתו מאלו היוצרים אותן והעברתו לנפגעים מהן. כך בדוגמה של העומס בכבישים וכך במקרים נוספים כמו זיהום אוויר ומים הנוצרים על ידי מפעלים.

בפועל, כמעט ובלתי אפשרי להעריך את רמת הסבסוד או המס הדרושה על מנת לטפל בקיומן של השפעות חיצוניות. מנגד, קבוצות אינטרסנטיות רבות נוטות להשתמש בטיעון אודות השפעות חיצוניות חיוביות, כדי לדרוש קבלת הטבות מהממשלה על חשבון משלם המיסים, אף שכלל לא ברור שהן מצדיקות את סכומי הסובסידיה המועברים.

מאמרים וטורי דעה הדנים בתמיכה בענף התיירות מזכירים את ההשפעות החיוביות שלו על המשק, אך עיון מדוקדק ברבות מהן מראה שהן אינן מהוות כשל שוק, המצדיק סבסוד ממשלתי. להלן מספר טיעונים נפוצים שכאלו, שאינם מהווים כשל שוק המצדיק סבסוד:<sup>34</sup>

## **1. יכולתו של ענף התיירות לפרנס מספר גדול של עובדים וספקים<sup>35</sup> איננה מצדיקה תמיכה**

כל ענף במשק מפרנס מספר זה או אחר של עובדים וספקים. לו ענף התיירות לא היה מתקיים מלכתחילה, העובדים המועסקים בו היו מוצאים עבודה בענפים אחרים. נכון הדבר שאם ענף התיירות ייעלם באחת, כפי שקרה בעת הסגר של מגיפת הקורונה, העובדים בענף יצטרפו למעגל האבטלה, וחלקם יישאר בו זמן רב. אך גם במקרה זה, בטווח הארוך יותר, מרביתם יוכלו למצוא עבודות בענפים אחרים, וסביר להניח שהאבטלה שתיווצר בעקבות זאת לא תישאר גבוהה באופן קבוע. כך הלוא קרה עם היעלמות ענף הטקסטיל הישראלי, לאחר פתיחת השוק ליבוא,<sup>36</sup> או בעקבות מגמות טכנולוגיות שהביאו בעבר להכחדתם של מקצועות רבים, כגון הירידה הדרמטית בשיעור החקלאים באוכלוסייה, בתחילת המאה ה-20. התפיסה לפיה קיימים במשק פרטים שיכולים לעבוד רק בענף מסוים ויהיו מובטלים לנצח אם הענף שבו עבדו ייעלם, נכשלה פעם אחר פעם במהלך ההיסטוריה בחיזוי מגמות האבטלה. קיימים כמובן עובדים, בייחוד המבוגרים שביניהם, שלא יצליחו למצוא עבודה חדשה אם עסקים רבים בענף התיירות יעלמו, וראוי לעזור להם באמצעות דמי אבטלה והכשרות מקצועיות, אך אין סיבה להעביר סובסידיות לענף שלם רק עבורם.

## **2. אין היגיון מאחורי תמיכה מיוחדת בענפי ייצוא המהווים מקור למטבע זר**

היצוא והיבוא הם, למעשה, שני צדדים של אותו המטבע, המתאזנים בטווח הארוך, באמצעות מנגנון שער החליפין. סבסוד ייצואנים, בין אם מדובר בפירמות בענף התיירות (הגעת תיירים מחו"ל לארץ מוגדרת כיצוא, מבחינה חשבונאית) או ביצואנים מתחומים אחרים, יוביל בסופו של דבר גם להגדלת היבוא. בין המדינות המפותחות ישנן כאלו המייצאות חלק גדול מהתוצר שלהן וכאלו המייצאות חלק קטן ממנו. אין סיבה לחשוב שיצוא גדול עדיף בהכרח על יצוא קטן, ואין סיבה לעודד את הגדלת חלקו של היצוא בתוצר אל מעבר למה שראוי לו באופן טבעי.<sup>37</sup> ייתכן שהטיעון בזכות עידוד התיירות בפרט והיצוא באופן כללי, היה רלוונטי במידה מסוימת



**”עיקרון היתרון  
היחסי מדגים כיצד  
ההתמקדות של כל  
מדינה ביתרונותיה  
היחסיים מוביל  
לשגשוג עבור כל  
הצדדים למסחר.  
עיקרון זה נכון  
לענף התיירות  
כפי שהוא נכון  
לכל ענף אחר.”**

בעבר, כאשר התקיים בישראל גירעון במאזן המסחרי, אך זה כבר אינו המצב, מזה שנים רבות.

**3. אין צורך לתמוך בענף התיירות רק כדי לגרום לישראלים לנפוש בארץ ולא בחו"ל**

הישראלים רוכשים מכוניות המיוצרות בטורקיה, נעליים המיוצרות בסין ומוצרי קוסמטיקה המיוצרים בצרפת. אין הצדקה לעצור את המגמות הללו, על מנת שהם יקנו רק מכוניות, נעליים ומוצרי קוסמטיקה מתוצרת מקומית, משום שפירמות במדינות אחרות מסוגלות לייצר את המוצרים האלו באיכות גבוהה יותר ובמחיר נמוך יותר. בתקופות עבר, בהן הממשלה ניסתה להכתיב צריכה רק מיצרנים מקומיים, התוצאה הייתה מוצרים יקרים באיכות נמוכה. עיקרון היתרון היחסי, אותו הציע לראשונה הכלכלן דוד ריקרדו במאה ה-19, מדגים כיצד ההתמקדות של כל מדינה ביתרונותיה היחסיים מוביל לשגשוג עבור כל הצדדים למסחר. עיקרון זה נכון לענף התיירות כפי שהוא נכון לכל ענף אחר, ועל כן אין שום רע בכך שישראלים ינפשו בבתי המלון שבקפריסין במקום באילת, אם בקפריסין כוח העבודה זול יותר וניתן לרכוש בה מוצר תיירותי דומה במחיר זול יותר. כפי שראינו בפרקים הקודמים, הסכם "שמיים פתוחים" הוביל להוזלת מחירי הטיסות והפך את מוצרי התיירות בחו"ל למשתלמים יותר מאשר אלו בארץ.

צמצום מעורבות הממשלה במשק ובשוק ההון ופתיחת המשק למסחר בינלאומי מאז שנות השמונים הובילו למעבר של הון וכוח אדם מענפים שבהם לא היה לישראל יתרון יחסי, כגון טקסטיל, לענפים שבהם יש למדינה יתרון יחסי, כגון ענף ההיי-טק, המספק פריון, צמיחה ושכר גבוה יחסית. באותו האופן, הנשמה מלאכותית של בתי מלון שאין להם יכולת של ממש להתחרות בשוק הבינלאומי מעוותת את הקצאת המקורות ופוגעת ביכולת להתמקד ביתרונות יחסיים של ממש. כפי שנכתב כאן, היבוא והיצוא הם שני צדדים לאותה עסקה ואין סיבה למנוע יבוא שירותי תיירות (יצואת ישראלים לחו"ל), כמו שאין סיבה לעודד יצוא שירותי תיירות (הגעת תיירים מחו"ל לישראל).

**4. תמיכה ממשלתית בענפים שאנו חושבים שיש להם פוטנציאל לא ממוצה היא מדיניות גרועה**

איש אינו יודע בוודאות מהו הפוטנציאל הכלכלי של ענף זה או אחר. רבים מאתנו אוהבים לטייל בשבילי הארץ ונהנים מנופיה, לעיתים אנו אף חשים גאווה לאומית אשר משפיעה על הנאתנו, אך

**”איש אינו יודע  
בוודאות מהו  
הפוטנציאל  
הכלכלי של ענף  
זה או אחר.  
אין זה ראוי  
שפקידי ממשלה  
ופוליטיקאים,  
שאינם משקיעים  
את כספם האישי  
במיזמים שכאלו,  
אלא את כספי  
משלם המיסים,  
יקבלו החלטות  
בעניין, על סמך  
הפוטנציאל שהם  
מאמינים שהם או  
יועציהם זיהו.”**

איננו מכירים את מלוא השיקולים של תייר צרפתי או גרמני החוכך בדעתו אם לטוס לביקור בישראל, במצרים או ביוון. גם במדינות אחרות ישנם חופי ים ואתרים ארכיאולוגים, וחלקן זולות באופן ניכר מישראל.

אנשי עסקים מצליחים, אשר מתמחים בזיהוי הזדמנויות, יכולים אולי להעריך שמספר התיירים בישראל נמוך מהפוטנציאל, ולהקים בארץ על חשבונם מיזמי תיירות נוספים. אך אין זה ראוי שפקידי ממשלה ופוליטיקאים, שאינם משקיעים את כספם האישי במיזמים שכאלו, אלא את כספי משלם המיסים, יקבלו החלטות בעניין, על סמך הפוטנציאל שהם מאמינים שהם או יועציהם זיהו. כל עוד אין הם נוטלים סיכון אישי וכל עוד לא הוכח פוטנציאל שכזה, ייתכן כי שיקולים לא ענייניים ישפיעו על קבלת ההחלטות שלהם. שיקולים שכאלו יכולים להיות קירבה לאנשי עסקים בתחום השואפים לקבל סובסידיות, אך יכולים להיות גם כאלו שיסודם בתום לב, כגון גאווה לאומית, אלא שהם אינם רלוונטיים לשיקוליו של התייר הגרמני. אם פוליטיקאי או פקיד בכיר כלשהו אכן מאמין שיש כאן הזדמנות עסקית, הוא יכול לנסות ולשכנע יזמים להשקיע את כספם האישי בתחום. אם אכן תיקרה בפניהם הזדמנות טובה, יזמים ישמחו לפתח ולפתוח מיזמים תיירותיים בישראל על חשבונם ללא הזדקקות לסבסוד ממשלתי. אם היזמים מתנים את פעילותם בקבלת סבסוד ממשלתי, סביר להניח שאין זו הזדמנות טובה כפי שנדמה לפקידי הממשלה ולפוליטיקאים. גם אם שיקוליהם של פקידי הממשלה והפוליטיקאים נכונים ויש וודאות רבה בפוטנציאל הקיים במיזם מסוים, אין סיבה להשקיע דווקא בו ולא בכל מיזם אחר המוצע על ידי אנשי עסקים מתעשיות ומענפים אחרים.

## **5. לא נדרש לתמוך בענף התיירות במטרה לגוון את ענפי הכלכלה**

בדומה לטיעון על כך שענף התיירות מפרנס מספר גדול של עובדים וספקים, גם הטיעון הזה יכול להיות רלוונטי לכל ענף במשק ולהצדיק סבסוד של כל מוצר אפשרי. למעשה לא ניתן לדעת מראש מהו הגיוון האופטימלי עבור ענפי הכלכלה במשק. במדינת ישראל, שאיננה נשענת על יצוא משאב טבע יחיד כגון נפט או על מספר מצומצם של תאגידי ענק, אין סיבה שהממשלה תתערב בנושא ותכפה על המשק גיוון גדול יותר מזה שנוצר באופן טבעי. בוודאי אין זה הגיוני להגדיל את התמיכות דווקא בענף התיירות, זאת בשל ההשפעות החיצוניות השליליות, אותן נתאר בהמשך.

”מספר משמעותי של תיירים יכול להוביל לגידול בזיהום וברעש, לעומס על תשתיות התחבורה והתברואה, כמו גם להגדלת הצפיפות בערים מרכזיות ובאתרים תיירותיים. במצב זה התיירות עלולה לייצר קונפליקט בין התיירים ובין המקומיים.“

## הצדקת התמיכה בתיירות – טיעונים המתארים השפעות חיצוניות

לצד הטענות השגויים אותם הבאנו, ישנם גם טיעונים אחרים, המופיעים בספרות המחקרית-אקדמית, המתייחסים להשפעות חיצוניות. יש לציין כי ספרות זו בוחנת בעיקר השפעות חיצוניות שליליות שיש לענף התיירות, ומנסה למצוא דרכים להתמודד עמן באמצעות מיסוי פיגוביאני. אלו הן ההשפעות החיצוניות העיקריות שמעלים המחקרים:<sup>38 39 40 41</sup>

### השפעות חיצוניות שליליות:

#### 1. הגברת הלחץ על הסביבה הטבעית

חלק ניכר מהספרות האקדמית הדן בהשפעות החיצוניות של התיירות מתייחס לנושא זה. בישראל הדבר יכול להתבטא בפגיעה בחופי הארץ עקב בנייה מואצת של בתי מלון בסמוך לים, כמו גם בפגיעה בשוניות האלמוגים באילת, בכינרת ובאתרים פופולריים אחרים. נושא זה רלוונטי לתיירות פנים באותה המידה שהוא רלוונטי לתיירות חוץ. פתרון אפשרי להשפעה זו הוא הטלת מיסוי מיוחד על מיזמים תיירותיים אשר עשויים לפגוע בסביבה (ישנם מחקרים אשר מנסים לאפיין באופן תיאורטי את המיסוי האופטימאלי).

לעיתים מתלווה לדיון על השפעה זו טיעון נוסף ולפיו בתיירות חוץ ישנה גם פגיעה סביבתית משמעותית והשפעה לרעה על שינוי האקלים הגלובאלי, בשל הטיסות הנלוות אליה. אך שיקול זה אינו צריך להנחות את מקבלי ההחלטות בארץ שכן ישראל היא מדינה קטנה למדי והשפעת המדיניות הסביבתית שלה על המגמות הגלובאליות תהיה זניחה, בייחוד בהיעדר הסכם בין-לאומי מחייב.

#### 2. גידול בזיהום, ברעש, בעומס על התשתיות ובצפיפות

מספר משמעותי של תיירים יכול להוביל לגידול בזיהום וברעש, לעומס על תשתיות התחבורה והתברואה, כמו גם להגדלת הצפיפות בערים מרכזיות ובאתרים תיירותיים. במצב זה התיירות עלולה לייצר קונפליקט בין התיירים ובין המקומיים. בוונציה, למשל, אחת הערים המתיירות ביותר בעולם, טוענים התושבים המקומיים שהתיירים מייצרים עומס רב, המפריע להם ברכישת מזון וסידורים יום-יומיים, גורמים למחסור באפשרויות דיוור, מייצרים אשפה רבה ושמותגי יוקרה המיועדים לתיירים דוחקים החוצה בתי עסק עממיים יותר.<sup>42</sup> בברצלונה פורסם בשנת 2019 סרט תיעודי על

## ”חלק ניכר מהעובדים בענף, גם בישראל וגם במדינות מפותחות אחרות, הם מהגרי עבודה, שחלקם בלתי חוקיים.“

בעיית תיירות היתר בעיר, אשר הובילה לעליית מחירי הדירות ולפגיעה בתושבים המקומיים. סרט זה משתלב עם מאבק ארוך שנים של תושבי ברצלונה למען צמצום התיירות בעיר.<sup>43</sup> בישראל, בה צפיפות האוכלוסייה היא ממילא גבוהה, חלק מההשפעות האלה חריפות למדי.

חשוב להבהיר שתושבי וונציה וברצלונה אינם רוצים להעלים את התיירים מהעיר כליל; רובם מתפרנסים מתיירות. אך מכיוון שלתיירים יש השפעה חיצונית שלילית גם על אלו שאינם מתפרנסים מתיירות, המדיניות הכלכלית הנכונה היא לגבות מהעסקים בתחום התיירות מיסים פיגוביאנים, ובוודאי שלא לסבסד את התיירות. מטרתם של המיסים הפיגוביאנים היא לא לחסל כליל את ענף התיירות אלא לגרום, למשל, לבתי המלון בירושלים להפנים את ההשפעות החיצוניות השליליות ולשלם בעבור העלויות שהם מייצרים עבור תושבי ירושלים, הנאלצים להתחרות בתיירים על השימוש בכבישים, במגרשי החנייה, בפארקים העירוניים וכדומה.

בהקשר זה ראוי לציין שממשלת ישראל נאבקה כדי לצמצם את התיירות הרפואית,<sup>44,45</sup> תחת ההנחה כי היא יוצרת עומס על תשתיות הבריאות ופוגעת בשירותי הבריאות לישראלים. הנחה זו אינה נכונה, ככל הנראה, בהתייחס לתיירות הרפואית, שכן זו מאופיינת במספר מצומצם יחסית של חולים, שביקוריהם מפוזרים על פני כל השנה, בעוד שהתיירות הרגילה מייצרת עומסים משמעותיים על התשתיות בעונות השיא.

**3. גידול בתחומים בעלי השפעות חיצוניות שליליות המערבים לעיתים גם פעילות עבריינית, כגון זנות, הימורים, אלוהול וסחר בסמים, ופגיעה של התיירים בתרבות ובערכים של קהילות מסורתיות מקומיות<sup>46</sup>**

טיעון זה רלוונטי יותר עבור מדינות מתפתחות, אם כי הוא קיים, ברמה מסוימת, גם בארץ. כך למשל, פורסם ביוני 2020 על פרשת סחר בנשים למטרות זנות, שמרכזה בבתי המלון שבאילת.<sup>47</sup>

### **4. משיכת מהגרי עבודה שחלקם בלתי חוקיים**

ענף התיירות הינו עתיר בכוח אדם כשמרבית מהמשרות הנצרכות בו, וכן בעסקים המתפתחים סביבו, אינן דורשות השכלה ולעיתים אף לא ידע של השפה המקומית.<sup>48</sup> כתוצאה מכך, חלק ניכר מהעובדים בענף, גם בישראל וגם במדינות מפותחות אחרות, הם מהגרי עבודה, שחלקם בלתי חוקיים. המהגרים בוחרים את יעד ההגירה שלהם על

**”התמחות בענפים  
שהם עתירי כוח  
אדם ואינם דורשים  
רמת השכלה  
גבוהה יכולה  
לפגוע בתמריצים  
להשקעה בהון  
אנושי ברמת העיר  
או המדינה, וכך  
לפגוע בצמיחה  
ארוכת טווח.”**

פי ההזדמנויות הכלכליות במדינות עשירות שונות; מדינה שבה ענף התיירות משמעותי יותר תהיה יעד הגירה מועדף יותר על המהגרים.

מנקודת מבטם של המהגרים מדובר כמובן בתופעה חיובית, אך מנקודת מבטם של תושבי המדינה להגירה בלתי חוקית יש שלל השלכות שליליות, כגון עומס על מערכות הרווחה והבריאות המקומיות או פגיעה בצביון המדינה.

#### **5. היעדר תמריצים להשקעה בהון אנושי**

כאמור, ענף המלונאות מאופיין בעובדים בעלי רמת השכלה נמוכה יחסית לענפים אחרים. התמחות בענפים שהם עתירי כוח אדם ואינם דורשים רמת השכלה גבוהה יכולה לפגוע בתמריצים להשקעה בהון אנושי ברמת העיר או המדינה, וכך לפגוע בצמיחה ארוכת טווח.<sup>49</sup> בערים הבנויות על תעשיית התיירות, היצע מקומות העבודה לצעירים משכילים מצומצם יחסית והם עשויים לעבור לערים (או למדינות) אחרות, כך שבסופו של דבר לא יתפתחו בהן תעשיות עתירות ידע וטכנולוגיה. זו איננה השפעה חיובית שלילית במובן ה”קלאסי”, מכיוון שהפגיעה בחברה כאן היא עקיפה ומופיעה בטווח ארוך יחסית, אך זהו שיקול משמעותי שיש להתחשב בו, בייחוד אם הכוונה היא להשתמש בתיירות כמנוף כלכלי לפריפריה.

#### **6. חלוקת משאבים לא נכונה בעת משברים גאו-פוליטיים**

ישראל היא מדינה שיש בה זעזועים גאו-פוליטיים לא מועטים (מלחמות, מבצעים צבאיים, מתקפות טרור), ואם כך אין היגיון לחשיפה של המשק דווקא לתיירות, מכיוון שתהיה קורלציה גבוהה בין זעזועים שליליים גאו-פוליטיים לזעזועים שליליים בתיירות (כמו שאכן היה בתקופת האינתיפאדה השנייה). כלומר, כאשר המשק סובל מאירוע ביטחוני אשר מוביל להוצאות ממשלה גבוהות, לפגיעה במשק ולירידה בהכנסות ממיסים, הפגיעה תהיה חריפה יותר ככל שתעשיית התיירות משמעותית יותר. מתאם זה יכול להוביל לכך שמיתון קטן יהפוך לקשה, יגדיל את האבטלה במשק ויקטין את הכנסות המדינה והאזרחים, דווקא בזמן קריטי שכזה. ההיגיון האסטרטגי הוא לבסס את המשק הישראלי על ענפי תעשייה התלויים פחות במצב הביטחוני והמסוגלים להחזיק מעמד ולתרום להכנסות המדינה גם בעת משברים ביטחוניים.

## השפעות חיצוניות חיוביות:

### 1. הגדלת המוטיבציה לשמירה על הטבע, להפחתת זיהום הסביבה

טיעון זה תקף, ככל הנראה, בעיקר למדינות מתפתחות, במקומות שמתקיימת בהם פגיעה משמעותית בטבע ואשר קיומה של תעשיית תיירות תעודד הימנעות או הקטנה של פגיעה שכזו. לדוגמה, שמירה על הגורילות באוגנדה, שמירה על שוניות אלמוגים באוקיינוס השקט ועוד. טיעון זה הוא פחות רלוונטי לישראל ולמדינות מפותחות אחרות, בהן יש משמעת ומודעות לשמירה על הטבע ועל ערכיו.

### 2. פיתוח הכלכלה האזורית בפריפריה

טיעון זה יוצא מתוך הנחה שזהו אינטרס ציבורי לשמר ואולי אף לעודד התפלגות יותר אחידה של מגורים על פני שטחים נרחבים במדינה, כגון השמירה על אכלוס העיר אילת שהיא עיר גבול. למרבית הפירמות במרבית ענפי הכלכלה כדאי להתמקם בערים הגדולות והצפופות, בשל היתרונות לגודל והקרבה למוקדי ההשכלה, התעסוקה והיזמות. מלבד זאת, מחקרים בכלכלה העלו כי לממשלות ככל הנראה יש מעט מאוד שליטה על ההתפלגות המרחבית של המגורים.<sup>50</sup> אך חלק מהמיזמים בתעשיית התיירות חייבים להתמקם, מעצם טבעם, באזורים מרוחקים, ועל כן הם יכולים לשמש כמוקד תעסוקה בפריפריה. מכאן, שאם אכן קיים אינטרס ציבורי לפיזור האוכלוסייה ברחבי המדינה, ואם זה אכן אפשרי לשלוט בכך, ייתכן שניתן להצדיק בכך את סבסודם של מיזמים תיירותיים מסוימים.

בהקשר הישראלי, עוד טרם קום המדינה שאפו הארגונים הציוניים לפזר את האוכלוסייה היהודית על פני הארץ, עד כמה שניתן, כחלק מהמאבק הדמוגרפי והגיאוגרפי כנגד הערבים. גם כיום ישנה שאיפה לפזר את האוכלוסייה לכיוון הפריפריה, אם כי ניתן להתווכח עד כמה מדובר במטרה בת-השגה או רצויה להשגה, והאם שווה לשלם למענה את המחיר הכלכלי של חוסר-יעילות בהקצאת המשאבים. כך או אחרת, המבנה הנוכחי של סבסוד תעשיית התיירות אינו תומך במטרה זו, מכיוון שההטבות במס והאחרות ניתנות באופן אחיד, פחות או יותר, לכל המיזמים התיירותיים, כולל אלו שנמצאים במרכז הארץ. בשנים 2017-2018 פחות ממחצית מלינות התיירים היו בערי הפריפריה. לכן, טיעון זה לא יכול לשמש לצורך תמיכה כללית בענף התיירות ולהצדקת מבנה הסובסידיות הנוכחי והיקפן.

**”תעשיית  
התיירות מעסיקה  
בעיקר עובדים  
לא משכילים  
בשכר נמוך,  
ועל כן הכוונת  
הסובסידיות  
לתעשיית התיירות  
בפריפריה  
עשויה להנציח  
את הפערים בין  
הפריפריה ובין  
מרכז הארץ.”**

מלבד זאת, תעשיית התיירות מעסיקה בעיקר עובדים לא משכילים בשכר נמוך, ועל כן הכוונת הסובסידיות לתעשיית התיירות בפריפריה עשויה להנציח את הפערים בין הפריפריה ובין מרכז הארץ. כלומר, גם אם יוצאים מההנחה (שהיא ככל הנראה שגויה) שהממשלה יכולה וצריכה לשנות את ההתפלגות המרחבית של המגורים בישראל, עדיף לתמוך באופן כללי בהקמת מקומות תעסוקה בפריפריה, ולא ספציפית בענף התיירות.

### **3. שיפור תדמיתה של המדינה בעולם**

על פי טיעון זה, לתיירות עשויה להיות השפעה על שיפור תדמיתה של מדינות. אין כל ספק שטיעון זה הינו רלוונטי ביותר לישראל, עקב הניסיונות הרבים לפגוע במעמדה הבינלאומי ולקעקע את מדיניותה. מחקרים שונים אכן מצאו שלביקור במדינות ישנה השפעה חיובית על התדמית שלהן בעיני התיירים<sup>51 52</sup>, אם כי לעיתים התיירים מפרידים בין התדמית של הארץ בתור אתר תיירות ובין תדמיתה מבחינה פוליטית או כלכלית.<sup>53 54</sup> מחקר שפורסם בשנת 2014, ואשר התייחס באופן ספציפי לישראל, בדק ומצא כי מאמצי השיוק של המדינה השפיעו באופן חיובי על תדמיתה, גם בקרב תיירים שמלכתחילה הייתה להם תדמית שלילית עליה, אם כי השפעתם הייתה קטנה יחסית.<sup>55</sup> החיסרון העיקרי של טיעון זה, ביחס לטיעונים האחרים, הוא שקשה למדוד ולהעריך אותו. איננו יודעים כיצד נתפסת מדינת ישראל בקרב אזרחי מדינות אחרות שעשויים לבחור לבקר בישראל בזכות הסבסוד, והאם ביקור בישראל עשוי לשנות את עמדתם. לחילופין, ישנה סבירות שהסבסוד יעודד בעיקר תיירות של יהודים ממדינות אחרות, שכן כפי שהוזכר בפרקים הקודמים, חלק ניכר מהתיירים הבאים לישראל הם יהודים המגיעים לבקר את קרוביהם. תיירים אלו מחזיקים ממילא בעמדה חיובית כלפי ישראל, כך שהביקור לא ישנה את עמדתם, ואם כן גם במקרה זה מדובר בבזבוז משאבים ותקציבים.

גם אם נקבל טיעון זה, הרי שבשל הקושי להעריך ולמדוד השפעה זו ומכיוון שניתן להשתמש בו כדי להצדיק כל סכום אפשרי של סבסוד, יש להשתמש בו בהירות רבה ולבסס אותו על ניתוח אמפירי רחב יותר של השקפותיהם של התיירים המגיעים לישראל, לפני ואחרי הביקור, בטרם יוחלט מה יהיה גובה הסבסוד. במסגרת זאת יש לבחון גם השפעות שליליות על תדמיתה של ישראל בעיני תיירים זרים בעקבות ביקורם בארץ. כמו כן, אם קיימת השפעה חיובית על תדמיתה של ישראל, יתכן שיש לשקול את מיקוד הסבסוד בקבוצות מסוימות של מבקרים (למשל עיתונאים, פוליטיקאים, סופרים,

אושיות רשת ועוד גורמים המשפיעים על דעת הקהל), לעומת פיזור הסבסוד על פני כל המבקרים.

סביר להניח שעבודה שיווקית מאומצת של משרד החוץ ומשרד התרבות במדינות אחרות יכולה לתרום לתדמית של ישראל באופן יעיל יותר מסבסוד תעשיית התיירות הישראלית מבחינת היחס בין ההשקעה ובין התוצאה, וללא ההשפעות החיצוניות השליליות הנלוות לתעשיית התיירות.

**”סביר להניח  
שעבודה שיווקית  
מאומצת של משרד  
החוץ ומשרד  
התרבות במדינות  
אחרות יכולה  
לתרום לתדמית  
של ישראל באופן  
יעיל יותר מסבסוד  
תעשיית התיירות  
הישראלית  
מבחינת היחס  
בין ההשקעה  
ובין התוצאה,  
וללא ההשפעות  
החיצוניות  
השליליות הנלוות  
לתעשיית התיירות.”**





# ד. מדיניות רצויה בענף התיירות

האם וכיצד רצוי לסבסד את ענף התיירות  
הישראלי?

בפרק הקודם בחנו טיעונים מסוגים שונים התומכים בסבסוד ובתמיכה ממשלתית בענף התיירות. הצבענו על הכשלים שיש בטיעונים שיסודם בעידוד תעשייה מסוימת, ובהקשר שלנו – התיירות, והמבוססים בעיקר על משאלת ונטיית ליבם של התומכים בה. טענות מעין אלו הינן שגויות, שכן אין הן מצליחות להוכיח שיש כאן כשל שוק מהותי הדורש תיקון; הינן בעייתיות מבחינת התמריצים, מכיוון שהפקידים והפוליטיקאים המחליטים על הסבסוד אינם מסכנים את כספם שלהם; ושגויות עוד יותר במקרה הישראלי, מכיוון שלאור עלויות כוח האדם הגבוהות, ישראל תמשיך ותתקשה להתחרות עם מדינות האזור על כספם של תיירי חוץ ותיירי פנים (בייחוד לאחר הסכם "שמיים פתוחים").

המשכנו ובדקנו את הטיעונים בדבר השפעות חיצוניות והסברנו שאף שחלקם סבירים, הרי שקיומן של השפעות חיצוניות חיוביות ושליליות כאחד, כפי שפרטנו, מאיינת את הדרישה לסבסוד הענף. כאשר חברת הייטק ישראלית מייצאת תוכנת מחשב לחו"ל אין לכך השפעות חיצוניות שליליות על אזרחי המדינה. אולם, כאשר בית מלון בירושלים מייצא שירותי תיירות לתיירים שמגיעים מחו"ל, ייתכן שהוא מייצר השפעות חיצוניות שליליות אשר עולות על החיוביות, ומכאן שאולי אף ראוי להטיל עליו מיסוי מיוחד במקום סבסוד. כאמור, ונציה, רומא, ברצלונה וערים נוספות מהוות דוגמה לכך שסבסוד תיירות איננו מובן מאליו, וייתכן שאמצעי המדיניות

**”שתי הטענות  
הסבירות ביותר  
בעד סבסוד ענף  
התיירות הן פיתוח  
העסקים בפריפריה  
ושיפור תדמיתה  
של ישראל בעולם.  
אך לאור ההשפעות  
החיצוניות  
השליליות של  
הענף לא ברור  
שדווקא סבסודו  
היא הדרך הטובה  
ביותר לשם השגת  
מטרות אלו.”**

הנכון מבחינה חברתית הוא מיסוי שיגרום להפנמת העלויות החיצוניות השליליות ואולי יוביל, ולו במעט, לצמצומן. נכון הדבר שאותם תיירים המגיעים לירושלים רוכשים כאן מזכרות, סועדים במסעדות ומוציאים כסף רב, אך פעילויות אלו הן רק חלק מתעשיית היצוא התיירותית. בהיעדר סובסידיות והנחות מס לענף התיירות, יכול היה ההון האנושי והפיזי, המושקע בעסקים אלו, להיות מושקע בתעשיות אחרות, שאינן מאופיינות בהשפעות חיצוניות שליליות.

שתי הטענות הסבירות ביותר בעד סבסוד ענף התיירות הן פיתוח העסקים בפריפריה ושיפור תדמיתה של ישראל בעולם. אך לאור ההשפעות החיצוניות השליליות של הענף לא ברור שדווקא סבסודו היא הדרך הטובה ביותר לשם השגת מטרות אלו. אף אם נניח שמדיניות פיזור האוכלוסין היא רצויה, הרי שעדיף לפתח תעשיות אחרות בפריפריה, שאין להן השפעה חיצונית שלילית ובייחוד כאלו המעודדות השקעה בהון אנושי, או לחילופין להשקיע בתחבורה לערים הגדולות. בכל מקרה, אין לדעתנו הצדקה לסבסוד בהיקפים גדולים את כלל ענף התיירות אך ורק כדי לסייע באופן נקודתי לענף התיירות בפריפריה.

בנוגע לשיפור התדמית של ישראל בעולם, נדרש לבצע ניתוח עלות-תועלת משמעותי יותר מהקיים כיום. גם אם ישנה הצדקה למעורבות ממשלתית בשל כך, הרי שיש למקד אותה באוכלוסיות שיש תוחלת בניסיונות לשנות את דעתן בנוגע לישראל ובמיזמים תיירותיים הפונים לאוכלוסיות אלו. כמו כן, יש לבחון את האפקטיביות של הכלים השונים העומדים לרשותה של המדינה, לשם שיפור תדמיתה. ייתכן שקמפיינים של משרד החוץ יוכלו להניב תועלת גדולה יותר מסבסוד התיירות.

מבנה הסבסוד הנוכחי של הענף, התומך במיזמים תיירותיים בכל הארץ וגם בתיירות פנים, בוודאי אינו מתאים לצורך ההתמודדות עם שתי הטענות האלו על השפעות חיצוניות.

מסקנות אלו מובילות אותנו להמלצות המדיניות עבור הטווח הקצר והטווח הארוך.

## טווח קצר: המלצות מדיניות עבור תקופת ההתאוששות ממשבר הקורונה

משבר הקורונה מספק אתגר ייחודי וקשה במיוחד לענף התיירות העולמי. בעוד ששאר המשק חוזר אט-אט לפעילות מלאה, סביר שעסקים רבים בענף התיירות יישארו סגורים או יסבלו מהפסדים עוד חודשים ואולי אף שנים, בייחוד אלו שעוסקים במכירת שירותי תיירות למבקרים מחו"ל או במכירת טיסות ושירותי תיירות, לישראלים היוצאים לביקורים בחו"ל. האי-ודאות הכרוכה בהופעת הנגיף והאפשרות לגלים חוזרים של התחלואה תקשה על עסקים אלו ללוות כספים מהמערכת הפיננסית על מנת לשרוד את התקופה הזו, ורבים מהם כבר פנו לממשלה בבקשה לקבלת סיוע ישיר, הלוואות או ערבויות בתנאים נוחים.

בפני הממשלה עומדות שתי חלופות מדיניות עיקריות:

### 1. צמצום מהיר של הענף תוך כדי השקעה בהכשרה מחדש של חלק מהעובדים

במסגרת אפשרות זו, המדינה יכולה לבטל את הסובסידיות, הנחות המס וההטבות האחרות לענף המלונאות, תוך כדי השקעה בהכשרה מחדש של העובדים הישראלים בענף, לשם השתלבותם בתעסוקה בענפים אחרים. עת משבר זו יכולה להיות הזדמנות לעודד ולסייע לאותם עובדים לעבור לענפי תעסוקה אחרים, בהם הם יישארו גם לאחר שההגבלות על התיירות תעלמנה, ענפים שאינם דורשים סבסוד פרמננטי מצד המדינה.

### 2. עזרה עכשווית בתמורה לרפורמות הדרגתיות

אפשרות אחרת היא להתנות את הסיוע לעסקי המלונאות בהסכמתם לרפורמות. אלו יכללו צעדים הדרגתיים הנוגעים לטווח הארוך, וכך חלק ניכר מבעלי העסקים בתחום יוכלו להסתגל למצב החדש בהדרגה, בתקופה שתשתרע על פני מספר שנים. חלקם אולי יעדיפו לעזוב את התחום, אחרים ינקטו בצעדי התייעלות או בצמצום, וחלקם יבחרו שלא לשנות את השקעותיהם, תחת ההנחה שביטול הסובסידיות לא יפגע באופן משמעותי ברווחיהם.

**”אין הצדקה לקיומו של משרד מיוחד לענף התיירות, בעוד שלענפים חשובים יותר במשק אין משרד ממשלתי משלהם ואף אין הם נזקקים לכזה.”**

**טווח ארוך: המלצות מדיניות עבור התקופה שאחרי סיום משבר הקורונה**

הפרקים הקודמים מעידים על כך שמבנה הסובסידיות הנוכחי בענף התיירות אינו תומך בתיקון כשלי שוק ואינו מוצדק מבחינה כלכלית. על כן, נדרש לבטל אותן.

הלן המלצות המדיניות לתקופה שלאחר סיום המשבר:

**1. יש לאחד את משרד התיירות תחת משרד הכלכלה**

אין הצדקה לקיומו של משרד מיוחד לענף התיירות, בעוד שלענפים חשובים יותר במשק אין משרד ממשלתי משלהם ואף אין הם נזקקים לכזה. במדינות רבות אין כלל משרד ייחודי לענף, ביניהן מדינות שבהן תעשיית התיירות משמעותית הרבה יותר מאשר בישראל. את הפעילות שנועדה לשווק את מדינת ישראל בעולם ניתן לעשות תחת משרד הכלכלה (אשר ממילא מקיים רשת של נספחים כלכליים בחו”ל ובעבר אף מוזג משרד התיירות לתוכו).

**2. יש לבטל את הפטור ממע”מ באילת**

אילת נהנית בתחום התיירות מהטבת מס מיוחדת בהשוואה לשאר אזורי הארץ, כיוון שגם תיירות הפנים בעיר פטורה ממע”מ. באופן זה הממשלה גורמת לישראל, הרוצה לצאת לנופש בארץ וגם לקנות טלפון נייד, לבחור בנופש דווקא באילת, במקום בכל יעד אחר בארץ ולקנות את הטלפון באילת במקום בכל עיר אחרת, היכולה לספק את המוצר במחיר הטוב ביותר. כך נגרם לא רק אובדן הכנסות משמעותי, הכולל את המיסוי האבוד על רכישת הטלפון, אלא גם נוצר חוסר יעילות מבחינת רווחת הקונה – הוא נאלץ לנסוע עד לאילת בשביל חופשה, שאולי איננה אידיאלית בעבורו, כדי לקנות טלפון דווקא שם.

כתוצאה מהשיפור המתמיד בקרב המתחרים, הרי שבטווח הארוך תעשיית התיירות בעיר תתקשה להתמודד עם התחרות, בייחוד בעידן הסכמי ”שמיים פתוחים”. סביר שהיא תדרוש סובסידיות הולכות וגדלות בתור ”הנשמה מלאכותית”, עד שבסופו של דבר רבים מבתי המלון ייאלצו להיסגר. במקום זאת, ראוי לבטל את הפטור ממע”מ באילת כבר עכשיו, לנהל את צמצומה של תעשיית התיירות בעיר, ולפעול לגיוון של מקומות תעסוקה בענפים אחרים – בייחוד ענפים אשר דורשים השקעה בהון אנושי.

**”אם מגרש המשחקים יהיה חלק, כלומר הסובסידיות והטבות המס יהיו זהות על פני כל הערים וכל ענפי הכלכלה, בסופו של דבר השווקים הם אלו שיקבעו את גודלה של העיר ואת הרכב התעשיות והתוצאה תהיה יעילה וטובה יותר מכל תכנית אסטרטגית שאנחנו או שכל אחד אחר יכול להגות.”**

חשוב להדגיש שאין ברצוננו להציע ”תכנית אסטרטגית” חלופית עבור העיר אילת, אשר תחליף את ההתמקדות בתעשיית התיירות. אם ”מגרש המשחקים” יהיה חלק, כלומר הסובסידיות והטבות המס יהיו זהות על פני כל הערים וכל ענפי הכלכלה, בסופו של דבר השווקים הם אלו שיקבעו את גודלה של העיר ואת הרכב התעשיות בה, בהתאם להעדפות המגורים של תושבי ישראל ולא ינספור מגמות דמוגרפיות, טכנולוגיות ומסחריות שאף אדם יחיד לא יכול לשקלל, והתוצאה תהיה יעילה וטובה יותר מכל תכנית אסטרטגית שאנחנו או שכל אחד אחר יכול להגות.

### **3. יש לבטל את מע”מ האפס לשירותי תיירות לתיירים זרים**

כאמור בפרקים קודמים, הטבה זו איננה מוצדקת, היא אינה קיימת במדינות מתקדמות אחרות וכלכלנים ממליצים, מזה עשרות שנים, על ביטולה. אין סיבה מיוחדת לסבסד את היצוא באופן הזה.

### **4. יש לבטל את הטבות המס הניתנות לבתי מלון במסגרת חוק עידוד השקעות הון<sup>56</sup>**

לאור ההשפעות החיצוניות השליליות אין הצדקה להטבות מס לענף התיירות כולו, ובטח שלא בהתניית הטבות בכך ש-25% מהלינות במלון הן של תושבי חוץ, או בכך שהמלון כולל למעלה מ-11 חדרים ומציע גם שירותי הסעדה, כפי שנדרש בחוק. תנאים אלו עלולים לעודד בתי מלון להפנות משאבים רבים יותר לתיירות חוץ על חשבון תיירות פנים, ללא קשר לביקושים בפועל, לדכא כניסה של יזמים חדשים וקטנים לתחום ולפגוע בתחרות על ביסוס הצרכן הישראלי. באופן כללי, ההצדקות לחוק עידוד השקעות הון הינן קלושות למדי.<sup>57</sup> אף אם מניחים שישנן מספר השפעות חיצוניות חיוביות לתעשיית התיירות, מבנה הסובסידיות של חוק עידוד השקעות הון אינו תומך בהן.

### **5. יש לבטל את סבסוד הטיסות הזרות לאילת**

רבים מהתיירים הנוחתים באילת חוצים את הגבול לירדן או למצרים עם נחיתתם בארץ, מכיוון שהיא איננה מסוגלת להתמודד בתחרות עם אתרי תיירות בארצות אלו.<sup>58</sup> על כן, אין סיבה לסבסד טיסות זרות לאילת, או באופן כללי לישראל.

## 6. יש לבטל הטבות עקיפות חוץ-תקציביות

תמיכה בענף התיירות באמצעות הטבות עקיפות חוץ-תקציביות, כגון זכויות בנייה עודפות לבתי מלון, היא פסולה ויש להפסיקה. חריגה מזכויות הבנייה המקובלות מייצרת צפיפות וגודש, פוגעת באיכות החיים של תושבי המקום, ומפחיתה את שווי הדירות שבבעלותם. ייתכן שאם יציעו לתושבים ברירה, בה הם צריכים לבחור בין תשלום מס מיוחד לבין הגדלת זכויות הבנייה למלון בסמיכות לביתם, הם יבחרו בתשלום המס המיוחד (מן הסתם, אם הוא יהיה נמוך מרף מסוים, כי זה בעיניהם גודל הנזק שייגרם להם על ידי הגדלת זכויות הבנייה). דא עקא שברירה כזו אינה עומדת לבחירתם של התושבים והם נאלצים בעל כורחם לשלם את הסכום בצורה אחת בלבד. בדרך זו ישנה גם עקיפה של תקציב המדינה ונוצרים שלל חוסרים כגון חוסר בשקיפות ציבורית, חוסר יעילות מובנה, חוסר יחס מובנה בין ערך ההטבה והתמורה, וגם שרירותיות וחוסר שוויון.

**”רבים מהתיירים הנוחתים באילת חוצים את הגבול לירדן או למצרים עם נחיתתם בארץ, מכיוון שהיא איננה מסוגלת להתמודד בתחרות עם אתרי תיירות בארצות אלו. על כן, אין סיבה לסבסד טיסות זרות לאילת.”**



## ה. סיכום

בעבודה זו ראינו כי ענף התיירות הישראלי קטן יחסית לענפים אחרים במשק הישראלי ולענפים מקבילים במדינות אחרות, רגיש במיוחד למשברים ולאירועים ביטחוניים, וסובל משלל השפעות חיכוניות שליליות. ההשפעות החיצוניות השליליות המהותיות ביותר הן הגדלת הלחץ על הסביבה הטבעית והגידול בעומס על הערים, המתבטא בצפיפות, רעש, זיהום ועומס על תשתיות. השפעות אלה מורגשות מאוד באתרים מסוימים בישראל. באילת, למשל, נאלצו להקים שמורה ייחודית כדי להגן על האלמוגים בשונית מפני המבקרים בה, ובתל אביב, עיר בעלת ביקוש גבוה מאוד לדיור, בתי המלון תופסים נדל"ן יקר שהיה יכול להיות מופנה למגורים וכך מעלים את מחירי הדיור. מלבד זאת, הענף אינו מעודד השקעה בהון אנושי, ומאופיין בשכר נמוך.

למרות זאת, ענף התיירות בישראל נתמך על ידי המדינה, באמצעות סבסוד ישיר, הטבות משמעותיות במיסוי והטבות עקיפות נוספות. לענף זה יש אף משרד ייעודי ושר משלו, על אף שהדבר כמעט ולא קיים ולא נצרך בשאר המדינות המפותחות. כפי שפירטנו בעבודה זו, מרב ההצדקות המועלות בעד סבסוד ענף התיירות אינן עומדות במבחן פשוט של לוגיקה. ניתן, לכאורה, להצדיק את הסבסוד באמצעות השפעות חיכוניות חיוביות, כגון פיתוח הכלכלה האזורית בפריפריה ושיפור תדמיתה של ישראל בעולם, אך מבנה הסבסוד הנוכחי אינו תומך בהשפעות אלו, ונראה כי אפשר להשיגן באופן יעיל יותר באמצעים שלא ילוו בהשפעות החיצוניות השליליות. לפיכך, אין סיבה לתמוך דווקא בענף זה ולא בענפים אחרים. זאת ועוד, בחלק מהמדינות המפותחות אף מקובל מיסוי מיוחד של התיירות, בנוסף על מע"מ, כדי לקזז את ההשפעות השליליות שיש לתיירות באזורים בהם היא גדושה בצורה חריגה.

בטווח הקצר אנו מציעים לממשלה לבחור באחת משתי חלופות. האפשרות הראשונה היא צמצום מהיר של הענף תוך כדי השקעה בהכשרה מחדש של חלק מהעובדים, כך שהם יוכלו לעבור לענף אחר. בתקופה הנוכחית, בה ממילא מרבית העובדים בענף מובטלים, תהיה זו הזדמנות נדירה לעזור לעובדים הללו וגם לעודד אותם לעבור לענפים אחרים, בהם אף יקבלו, בסופו של דבר, שכר גבוה יותר. האפשרות השנייה היא עזרה עכשווית לענף בתמורה להסכמות, עם הגורמים הבכירים בו, לרפורמות הדרגתיות. הסכמות אלו ייאלצו את בעלי העסקים בענף להתייעל בטווח הארוך, ואלה שלא יצליחו לעשות זאת יוכלו לעזוב אותו, באופן כזה שיינתן להם מספיק זמן כדי להתארגן לכך.

בטווח הארוך אנו ממליצים לממשלה לערוך שינוי מבני עמוק יותר בענף. יש לאחד את משרד התיירות עם משרד אחר כגון משרד הכלכלה (האפשרות הנפוצה ביותר בקרב המדינות המפותחות) כדי למנוע בזבוז מיותר של כספי ציבור, עניין בעל משמעות מיוחדת בתקופה הנוכחית של משבר כלכלי חמור. יש לבטל את הפטור ממע"מ באילת, את מע"מ האפס על שירותי תיירות לתיירים זרים ואת הטבות המס הניתנות במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, משום שחלק נכבד מהטבות אלה לא תורם לכלכלה הישראלית והן אף מעוותות את הקצאת המקורות המשק. לסיום, יש לבטל את סבסוד הטיסות הזרות לאילת ואת הטבות העקיפות החוץ-תקציביות.

המשבר הכלכלי שפרץ בעקבות הקורונה הוא הזדמנות חד-פעמית ליצירת שינויים מהותיים בענפים רבים במשק, וענף התיירות בראשם. כדאי שקובעי המדיניות לא יפספסו את ההזדמנות לבצע שינויים מבניים מורכבים, אך נחוצים, בענף התיירות, מתוך מטרה להפחית את חוסר היעילות בהקצאת המשאבים במשק, לצמצם את בזבוז כספי משלם המיסים, וליצור בסיס יציב לשגשוג ולצמיחה בשנים הבאות.



באומדן סך הסבסוד לענף התיירות הישראלי השתמשנו בנתונים מדוח הכנסות המדינה, מאתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומקובצי "פיסקלי-דיגיטלי". האומדן כולל בתוכו רק סכומים שניתן לקשר בוודאות לתיירות. האומדן לסך התקציבים והמענקים לתיירות לא כולל בתוכו סכומים כמו סבסוד טיסות "לואו-קוסט" לשדה התעופה "רמון", טיסות של תושבי ישראל הגרים במקומות מרוחקים, "עבודה מועדפת", שווי עליית מחירי הדיור בעקבות הגדרת קרקעות רבות כמיועדות לתיירות ועוד. האומדן לאובדן הכנסות ממיסוי לא כולל בתוכו את הטבות המס שניתנו מתוקף החוק לעידוד השקעות הון והפטור מאגרות בשדה התעופה "רמון". אין ספק שאומדן, או למעשה חישוב מושלם, יכול בתוכו את כל הסכומים הללו ועוד נוספים, אך ישנה בעיה עקרונית להגדיר את הגבול שבין מה שיכול להיחשב כתמיכה בתיירות ומה לא. אנו סבורים שהאומדן שערכנו ואשר יוצג להלן, משקף וממחיש בצורה טובה ומשכנעת את ממדי התמיכה בענף, על אף שמדובר בהערכה גסה המוטה כלפי מטה.

האומדן מורכב מהסכומים הבאים:

## 1. סך התקציב לתיירות – מורכב מהסכומים הבאים:

- א. תקציב משרד ותקציב פיתוח (ביצוע) – סכום ביצוע ההוצאה השנתית נטו לשנים 2000-2018 במחירים שוטפים לסעיפים "משרד התיירות" ו"פיתוח תיירות". תקציבים אלה מהווים את בסיס התקצוב של הענף ונמצאים באחריות משרד התיירות.<sup>59</sup>
- ב. מענקים שניתנו מכוח החוק לעידוד השקעות הון – סכום המענקים שנתנה "מנהלת השקעות בתיירות" בשנים 2018-2010 (שנות פעילותה) במחירים שוטפים מכוח החוק לעידוד השקעות הון.<sup>60</sup>

### לוח 1 – סך התקציב והמענקים לתיירות

סך התקציב והמענקים לתיירות	מענקים שניתנו מכוח החוק לעידוד השקעות הון	תקציב פיתוח – ביצוע	תקציב משרד – ביצוע	שנה
626,932,776	0	177,337,452	449,595,324	2000
548,473,369	0	131,506,193	416,967,176	2001
517,759,704	0	143,787,772	373,971,932	2002
358,515,318	0	92,243,349	266,271,969	2003
351,713,007	0	91,671,006	260,042,001	2004
291,643,003	0	81,133,583	210,509,420	2005
327,624,510	0	72,724,113	254,900,397	2006
362,620,119	0	105,492,941	257,127,178	2007
380,168,170	0	102,435,481	277,732,689	2008
477,874,417	0	145,342,946	332,531,471	2009
726,273,765	228,779,074	154,799,480	342,695,211	2010
771,315,782	199,388,415	219,849,552	352,077,815	2011
863,360,769	275,745,892	238,506,681	349,108,196	2012
741,225,940	190,743,290	246,514,493	303,968,157	2013
844,758,641	192,882,510	348,229,925	303,646,206	2014
946,322,449	241,959,737	392,066,457	312,296,255	2015
892,529,762	219,505,142	312,725,244	360,299,376	2016
931,569,846	180,777,443	301,002,835	449,789,568	2017
1,054,008,447	154,199,488	302,659,040	597,149,919	2018

**2. סך אובדן הכנסות המדינה ממיסוי שירותי תיירות**  
**עקב הנחות המס לענף התיירות - מורכב**  
 מהסכומים הבאים:

א. סך אובדן ההכנסות ממיסוי שירותי תיירות - אובדן ההכנסות ממתן שירותי תיירות בישראל לתיירים זרים, כולל לינה בבתי-מלון, השכרת רכב, סיורים ברכב פרטי או באוטובוס ועוד. הטבה זו ניתנת בפועל כמע"מ בשיעור אפס, ומשמעותה היא שהעסקה נעשית כך שהעוסק אינו חייב בתשלום מע"מ עליה, ובמקביל הוא רשאי לנכות את מס התשומות ששילם לצורכה.<sup>61</sup> היא ניתנת בכל הארץ ולתיירים זרים בלבד.<sup>62</sup> הסכום לא מכיל את ההטבות שניתנו מכוח החוק לעידוד השקעות הון. בשנים 2003, 2007 ו-2009 לא היו אומדנים לאובדן ההכנסות ממע"מ על שירותי תיירות, ולכן נלקח האומדן של השנה הקודמת.

<b>לוח 2 - אובדן ההכנסות ממיסוי שירותי תיירות</b>	
<b>שנה</b>	<b>אובדן ההכנסות ממיסוי שירותי תיירות</b>
2000	650,000,000
2001	700,000,000
2002	500,000,000
2003	500,000,000
2004	630,000,000
2005	900,000,000
2006	900,000,000
2007	900,000,000
2008	820,000,000
2009	820,000,000
2010	650,000,000
2011	660,000,000
2012	690,000,000
2013	980,000,000
2014	1,070,000,000
2015	920,000,000
2016	920,000,000
2017	930,000,000
2018	960,000,000

ב. סך אובדן הכנסות המדינה ממיסוי תיירות באילת<sup>63</sup> –

אובדן ההכנסות ממיסוי של תיירים זרים ותיירים ישראלים באילת. הטבה זו ניתנת בפועל כפטור ממע"מ, ומשמעותו היא שהעסקה נעשית כך שהעוסק אינו חייב בתשלום מע"מ עליה, אך גם אינו זכאי לנכות את מס התשומות ששילם לצורכה. האומדן מורכב מהחלקים הבאים:

- אומדן הוצאות תיירים זרים באילת על מוצרים ושירותים שאין בגינם מע"מ אפס – ההטבות באילת כוללות מע"מ אפס על שירותי תיירות, הניתן רק לתיירים זרים, ופטור ממע"מ על צריכה, הניתן גם לתיירים (זרים וישראלים) וגם לתושבים ישראלים. כדי לא לספור פעמיים את ההטבה בגין שירותי תיירות, חושב אומדן של הוצאות תיירים זרים על מוצרים ושירותים באילת שלא ניתן עליהם מע"מ אפס (כלומר, שאינם תיירות). לצורך החישוב, נאמד שיעור ההוצאה של תיירים על שירותי אירוח ושירותים הקשורים ברכב פרטי/שכור, עליהם חל מע"מ אפס, והוא עומד על כ-28%. בנוסף, האומדן מבוסס על ההנחות שההוצאה ליום של תייר זר בישראל ושההתפלגות של ההוצאה הזו למוצרים ולשירותים שונים הן דומות בכל חלקי הארץ. ככל הנראה, הנחות אלה מביאות לאומדן מינימום שכן הפטור ממע"מ באילת מגדיל את כמות ומחיר המוצרים שצורכים התיירים באילת בהשוואה לשאר חלקי הארץ. החישוב לכל שנה נראה כך:

**הוצאות תיירים זרים (בדולרים) × שער החליפין × שיעור לינות תיירים זרים באילת מתוך כלל הלינות**  
**× (1-0.28) = הוצאות תיירים זרים באילת שאין בגינם מע"מ אפס**

- אומדן הוצאות תיירים ישראלים באילת – הוצאות של ישראלים שאינם תושבי אילת על מוצרים ושירותים שיש עליהם פטור ממע"מ באילת (כפי שציינו לעיל, מע"מ אפס על תיירות לא נכלל בקטגוריה זו). האומדן מבוסס על ההנחה שהוצאות התיירים הישראלים באילת זהות בהתפלגות למוצרים ולשירותים שונים להוצאות התיירים הזרים באילת, אך לא כוללות הוצאות על סוכנויות נסיעות ומארגני טיולים המהווים כ-10% מהוצאות התיירים הזרים בישראל. ככל הנראה, ההנחה לגבי התפלגות המוצרים והשירותים של התיירים הישראלים באילת מביאה לאומדן מינימום שכן בניגוד לתיירים

זרים, תיירים ישראלים נוסעים לאילת במיוחד כדי לקנות מוצרים שעלותם בשאר חלקי הארץ גבוהה מספיק כדי שהפטור ממע"מ באילת יהיה משמעותי. החישוב לכל שנה נראה כך:

**[לינות תיירים זרים באילת \ הוצאות תיירים זרים (בדולרים) × שער החליפין × שיעור לינות תיירים זרים באילת מתוך כלל הלינות] × לינות תיירים ישראלים באילת = הוצאות תיירים ישראלים באילת**

סך ההוצאה של תיירים זרים ותיירים ישראלים לצורך חישוב ההטבה במס באילת הוכפלה בשיעור המע"מ הממוצע שהיה בשנה הרלוונטית.

### לוח 3 – הוצאות תיירים זרים באילת על מוצרים ושירותים שאין בגינם מע"מ אפס

הוצאות תיירים זרים באילת על מוצרים ושירותים שאין בגינם מע"מ אפס	הוצאות תיירים זרים עבור סחורות באילת (בשקלים)	שיעור לינות תיירים זרים באילת מתוך כלל לינות התיירים בישראל	הוצאות תיירים זרים עבור סחורות ושירותים בישראל (בשקלים)	שער חליפין דולר- שקל ממוצע לאותה שנה	הוצאות תיירים זרים עבור סחורות (בדולרים)	שנה
1,473,075,215	2,045,937,799	0.160	12,777,532,650	4.08	3,132,900,000	2000
747,304,388	1,037,922,761	0.179	5,801,409,920	4.21	1,378,400,000	2001
526,938,293	731,858,741	0.168	4,353,811,170	4.74	918,700,000	2002
464,045,152	644,507,155	0.133	4,835,521,800	4.55	1,063,500,000	2003
605,982,266	841,642,036	0.122	6,882,329,620	4.48	1,536,200,000	2004
687,651,692	955,071,794	0.107	8,924,989,860	4.49	1,988,900,000	2005
649,829,115	902,540,438	0.105	8,592,119,140	4.46	1,928,300,000	2006
291,122,970	404,337,459	0.035	11,602,121,600	4.11	2,824,000,000	2007
401,397,482	557,496,502	0.042	13,418,121,600	3.58	3,744,000,000	2008
367,032,091	509,766,793	0.041	12,363,918,700	3.93	3,149,000,000	2009
434,586,320	603,592,111	0.043	14,036,456,000	3.73	3,760,000,000	2010
467,726,904	649,620,700	0.046	14,172,458,000	3.58	3,961,000,000	2011
477,728,959	663,512,443	0.041	16,305,381,000	3.85	4,230,000,000	2012
474,827,651	659,482,849	0.039	16,769,737,000	3.61	4,646,000,000	2013
409,039,286	568,110,120	0.034	16,911,991,000	3.58	4,726,000,000	2014
325,833,038	452,545,887	0.024	18,625,698,000	3.88	4,795,000,000	2015
361,367,307	501,899,037	0.027	18,512,603,200	3.84	4,823,000,000	2016
422,212,968	586,406,901	0.029	20,445,160,800	3.60	5,683,000,000	2017
435,052,326	604,239,342	0.028	21,843,168,800	3.59	6,077,000,000	2018

### לוח 4 – הוצאות תיירים ישראלים באילת

שנה	הוצאות תיירים זרים עבור סחורות בישראל (בדולרים)	שער חליפין דולר- שקל ממוצע לאותה שנה	הוצאות של תיירים זרים עבור סחורות בישראל (בשקלים)	שיעור לינות תיירים זרים באילת מתוך כל לינות התיירים בישראל	הוצאות של תיירים זרים עבור סחורות ושירותים באילת (בשקלים)	מספר לינות תיירים זרים באילת	ההוצאה ליום של תייר זר באילת	לינות תיירים ישראלים באילת	הוצאות תיירים ישראלים באילת
2000	3,132,900,000	4.08	12,777,532,650	0.160	2,045,937,799	1,660,700	1,232	4,505,400	4,995,478,619
2001	1,378,400,000	4.21	5,801,409,920	0.179	1,037,922,761	750,200	1,384	5,176,200	6,445,276,215
2002	918,700,000	4.74	4,353,811,170	0.168	731,858,741	484,100	1,512	5,604,100	7,625,012,625
2003	1,063,500,000	4.55	4,835,521,800	0.133	644,507,155	468,900	1,375	5,342,600	6,609,105,427
2004	1,536,200,000	4.48	6,882,329,620	0.122	841,642,036	614,900	1,369	5,530,900	6,813,358,499
2005	1,988,900,000	4.49	8,924,989,860	0.107	955,071,794	765,000	1,248	5,548,100	6,233,922,143
2006	1,928,300,000	4.46	8,592,119,140	0.105	902,540,438	767,800	1,175	5,883,900	6,224,813,641
2007	2,824,000,000	4.11	11,602,121,600	0.035	404,337,459	760,100	532	5,779,000	2,766,740,635
2008	3,744,000,000	3.58	13,418,121,600	0.042	557,496,502	957,500	582	5,568,100	2,917,782,400
2009	3,149,000,000	3.93	12,363,918,700	0.041	509,766,793	885,100	576	5,811,200	3,012,225,860
2010	3,760,000,000	3.73	14,036,456,000	0.043	603,592,111	1,010,700	597	5,829,300	3,133,142,912
2011	3,961,000,000	3.58	14,172,458,000	0.046	649,620,700	1,084,100	599	5,670,500	3,058,118,957
2012	4,230,000,000	3.85	16,305,381,000	0.041	663,512,443	972,600	682	5,861,200	3,598,685,194
2013	4,646,000,000	3.61	16,769,737,000	0.039	659,482,849	958,300	688	6,098,100	3,776,931,152
2014	4,726,000,000	3.58	16,911,991,000	0.034	568,110,120	807,500	704	6,157,500	3,898,853,566
2015	4,795,000,000	3.88	18,625,698,000	0.024	452,545,887	575,900	786	6,310,900	4,463,230,861
2016	4,823,000,000	3.84	18,512,603,200	0.027	501,899,037	657,800	763	6,206,800	4,262,189,492
2017	5,683,000,000	3.60	20,445,160,800	0.029	586,406,901	766,000	766	6,181,400	4,258,921,741
2018	6,077,000,000	3.59	21,843,168,800	0.028	604,239,342	760,700	794	6,202,900	4,434,379,639

כל הסכומים הוצמדו למחירי ינואר 2020 על פי מדד המחירים לצרכן:

לוח 5 – סך אובדן ההכנסות ממיסוי						
סך אובדן הכנסות ממיסוי	סך אובדן ההכנסות ממיסוי שירותי תיירות ולינת תיירים זרים במלונות	סך אובדן ההכנסות ממיסוי באילת	שיעור המע"מ	הוצאות תיירים ישראלים באילת	הוצאות תיירים זרים באילת על מוצרים ושירותים שאין בגינם מע"מ אפס	שנה
1,589,875,343	650,000,000	939,875,343	0.145	4,995,478,619	1,473,075,215	2000
1,745,075,814	700,000,000	1,045,075,814	0.145	6,445,276,215	747,304,388	2001
1,716,454,987	500,000,000	1,216,454,987	0.149	7,625,012,625	526,938,293	2002
1,578,955,173	500,000,000	1,078,955,173	0.153	6,609,105,427	464,045,152	2003
1,716,980,534	630,000,000	1,086,980,534	0.147	6,813,358,499	605,982,266	2004
1,897,235,422	900,000,000	997,235,422	0.144	6,233,922,143	687,651,692	2005
1,848,116,478	900,000,000	948,116,478	0.138	6,224,813,641	649,829,115	2006
1,310,362,648	900,000,000	410,362,648	0.134	2,766,740,635	291,122,970	2007
1,265,431,066	820,000,000	445,431,066	0.134	2,917,782,400	401,397,482	2008
1,286,050,420	820,000,000	466,050,420	0.138	3,012,225,860	367,032,091	2009
1,142,100,584	650,000,000	492,100,584	0.138	3,133,142,912	434,586,320	2010
1,146,323,567	660,000,000	486,323,567	0.138	3,058,118,957	467,726,904	2011
1,262,275,845	690,000,000	572,275,845	0.140	3,598,685,194	477,728,959	2012
1,615,741,520	980,000,000	635,741,520	0.150	3,776,931,152	474,827,651	2013
1,727,136,198	1,070,000,000	657,136,198	0.153	3,898,853,566	409,039,286	2014
1,641,863,101	920,000,000	721,863,101	0.151	4,463,230,861	325,833,038	2015
1,591,798,851	920,000,000	671,798,851	0.145	4,262,189,492	361,367,307	2016
1,610,164,872	930,000,000	680,164,872	0.145	4,258,921,741	422,212,968	2017
1,667,524,303	960,000,000	707,524,303	0.145	4,434,379,639	435,052,326	2018

התמיכה הממשלתית בתיירות בישראל במהלך התקופה 2018-2000 מסתכמת ב-46.9 מיליארד שקלים (במחירי ינואר 2020) – ממוצע שנתי של 2.47 מיליארד שקלים.





- 1 סקירות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של ענף התיירות לשנים 2007-2018.
- 2 סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2018.
- 3 יצוא תיירות הוא סך הרכישות של תיירים זרים בישראל. מספר זה הוא בניכוי הוצאות עובדים זרים בישראל.
- 4 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, החשבונות הלאומיים לשנים 2019.
- 5 OECD (2020). Tourism GDP (indicator). Retrieved Jun 22, 2020, from <https://doi.org/10.1787/1069be0a-en>
- 6 UNWTO (2020). All Countries: Inbound Tourism: Arrivals 2014 - 2018 (01.2020). Tourism Statistics
- 7 ש.ם.  
The World Bank (2020). population, total. Retrieved May 12, 2020 from <https://data.worldbank.org/indicator/sp.pop.totl>
- 8 מופיעות כל המדינות למעט אוסטרליה, יפן, קוריאה הדרומית ושוודיה, לגביהן לא היו נתונים עדכניים לשנת 2016.
- 9 כאחוז ההפרש בין ההכנסות להוצאות, לפני ניכוי פחת הוצאות מימון ומיסים, מתוך ההכנסות.
- 10 סקירות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של ענף התיירות לשנים 2010-2018.
- 11 סקירות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של ענף התיירות לשנים 2016-2018.
- 12 רשות שדות התעופה (2015). ניתוח השפעות הסכם "שמים פתוחים" עם האיחוד האירופי והליך הליברליזציה בענף התובלה האווירית הבינלאומית בישראל על תעריפי הטיסות. אוחזר ב-22 ביוני, 2020 מתוך [https://caa.gov.il/index.php?option=com\\_docman&view=download&category\\_slug=2015-10-13-06-38-32-8&alias=5010-report-price-fine1-pdf-1&Itemid=669&lang=he](https://caa.gov.il/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=2015-10-13-06-38-32-8&alias=5010-report-price-fine1-pdf-1&Itemid=669&lang=he)
- 13 ש.ם.
- 14 מבוסס על נתונים המפורסמים באתר משרד האוצר הקפריסאי. אוחזר ב-22 ביוני, 2020 מתוך [https://www.mof.gov.cy/mof/cystat/statistics.nsf/services\\_71main\\_en/services\\_71main\\_en?OpenForm&sub=1&sel=2](https://www.mof.gov.cy/mof/cystat/statistics.nsf/services_71main_en/services_71main_en?OpenForm&sub=1&sel=2)
- 15 מבוסס על נתונים המפורסמים באתר משרד התיירות והתרבות הטורקי. אוחזר ב-22 ביוני, 2020 מתוך <https://www.ktb.gov.tr/EN-249299/yearly-bulletins.html>
- 16 מבוסס על נתונים המפורסמים באתר משרד התיירות והעתיקות הירדני. אוחזר ב-22 ביוני, 2020 מתוך <https://www.mota.gov.jo/Contents/Statistics.aspx>
- 17 OECD (2016). OECD Tourism Trends and Policies 2016, OECD Publishing, Paris, p. 29. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/tour-2016-en>
- 18 בפינלנד, צריכת המקומיים עומדת על 70% מסך הצריכה הכולל.
- 19 סקירות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של ענף התיירות לחודשים ינואר עד אפריל בשנת 2020.

- 19 ל"ישראיר" אושרה ההלוואה בעוד ל"אל על" היא נדחתה בינתיים . ראו:  
<https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3807539,00.html>
- 20 <https://www.gov.il/he/departments/about/about>
- 21 ערך מוסף הוא העלייה בשווייה של הסחורה המיוצרת על ידי הפועל השכיר למעלה משוויו של שכר העבודה שולם לו.  
 הערך המוסף הוא מקור רווחיו של המעביד.
- 22 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, החשבונות הלאומיים לשנים 2013-2019.
- 23 Op. cit. OECD (2020)
- 24 Op. cit. OECD (2016)
- 25 <https://mof.gov.il/Releases/Pages/Tayarot.aspx>
- 26 [https://www.gov.il/en/departments/general/government\\_incentives](https://www.gov.il/en/departments/general/government_incentives)
- 27 בנימין, ע. (2019). המדינה מממנת 135 שקל לכל נוסע באל-על דרך הוצאות אבטחה. אוחזר מתוך  
<https://shkifut.info/2019/06/el-al/>
- 28 רז-חיימוביץ', מ. (2019). אם לא תוקם ממשלה, מענקי משרד התיירות לחברות תעופה נמצאים בסכנה. אוחזר ב-22 ביוני  
 2020 מתוך <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001309892>
- 29 רוזנברג קנדל, ר. (2019). משרד התיירות מאיים: סבסוד הטיסות הזרות לאילת יבוטל אם המלונות לא יורידו מחירים.  
 אוחזר ב-22 ביוני 2020 מתוך <https://www.themarker.com/consumer/tourism/premium-1.7004391>
- 30 מתוך דוחות הכנסות המדינה לשנת 1999.
- 31 :OECD (2018). Consumption Tax Trends 2018. OECD publication, paris. P. 69-73. Doi  
<https://doi.org/10.1787/ctt-2018-en>
- 32 [https://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/business-portal/financing-your-business/tourism-related-taxes-across-eu\\_en#specifictaxes](https://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/business-portal/financing-your-business/tourism-related-taxes-across-eu_en#specifictaxes)
- 33 [https://www.gov.il/en/departments/general/government\\_incentives](https://www.gov.il/en/departments/general/government_incentives)
- 34 למשל: שובל, נ. וגלבמן א. (2013). אמידת המשקל של שיקולי מיקום ביחס לשיקולי סביבה, כלכלה ושיקולים אחרים בתכנון  
 מלונאות. אתר משרד התיירות. אוחזר מתוך  
<https://info.goisrael.com/he/location-considerations-in-hotel-planning>
- 35 למשל: שובל, נ. וגלבמן א. (2013). אמידת המשקל של שיקולי מיקום ביחס לשיקולי סביבה, כלכלה ושיקולים אחרים בתכנון  
 מלונאות. אתר משרד התיירות. אוחזר מתוך  
<https://info.goisrael.com/he/location-considerations-in-hotel-planning>
- 36 כץ, אורי (2018). מילקי יקר, חולצות זולות: השלכות של חסימת מסחר בין-לאומי, פורום קהלת. אוחזר מתוך  
<https://tinyurl.com/wdyw7yx>
- 37 צימרינג א', מואב ע' (2016), האם חוק עידוד השקעות הון תורם לכלכלה ולחברה ומשיג את מטרתו המוצהרות?, מכון  
 אהרן למדיניות כלכלית.
- 38 Dwyer, L., & Forsyth, P. (1993). Assessing the benefits and costs of inbound tourism. *Annals of Tourism Research*, 20(4), pp. 751-768
- 39 Brandano, M. G. (2015). Evaluating tourism externalities in destinations: the case of Italy
- 40 Schubert, S. F. (2010). Coping with externalities in tourism: a dynamic optimal taxation approach. *Tourism Economics*, 16(2), pp. 321-343
- 41 Meleddu, M. (2014). Tourism, Residents' Welfare and Economic Choice: A Literature Review. *Journal of Economic Surveys*, 28(2), pp. 376-399
- 42 אימרגליק, א. (2016). תושבי ונציה מוחים: התיירים הורסים לנו את העיר, אוחזר מתוך  
<https://finance.walla.co.il/item/3014930>

- 43 שמחויף, א. (2019). ברצלונה נגד התיירים: החוזה. אוחור מתוך [https://www.mako.co.il/news-world/international-q2\\_2019/Article-ce9c3af492ba61027.htm](https://www.mako.co.il/news-world/international-q2_2019/Article-ce9c3af492ba61027.htm)
- 44 טולמון, ר. (2017). החוק להסדרת תיירות המרפא יבטל את יתרונות ישראל בתחום. אוחור ב-22 ביוני 2020 מתוך <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3720245,00.html>
- 45 לוי-יניריב, א. (2015). רשות המסים: חברות תיירות מרפא יחויבו במע"מ. אוחור ב-22 ביוני 2020 מתוך <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001071187>
- 46 Carmichael, B. A. (2000). A matrix model for resident attitudes and behaviours in a rapidly changing tourist area. *Tourism management*, 21(6), 601-611.
- 47 שומפלבי, א. ולוקש, א. (2020). בעקבות פרשת ספורטאית העבר: "לפעמים מניעים לאילת מטוסים מלאים בנשים לזנות". אוחור מתוך <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5740969,00.html>
- 48 Nunkoo, R., & Ramkissoon, H. (2010). Gendered theory of planned behaviour and residents' support for tourism. *Current Issues in Tourism*, 13(6), 525-540
- 49 Galor, O., & Mountford, A. (2008). Trading population for productivity: theory and evidence. *The Review of economic studies*, 75(4), 1143-1179
- 50 Davis, D. R., & Weinstein, D. E. (2002). Bones, bombs, and break points: the geography of economic activity. *American Economic Review*, 92(5), 1269-1289
- 51 Galor, O., & Mountford, A. (2008). Trading population for productivity: theory and evidence. *The Review of economic studies*, 75(4), 1143-1179
- 52 Rodriguez Molina, M. A., Frías-Jamilena, D. M., & Castañeda-García, J. A. (2013). The moderating role of past experience in the formation of a tourist destination's image and in tourists' behavioural intentions. *Current issues in tourism*, 16(2), pp. 107-127
- 53 Mossberg, L., & Kleppe, I. A. (2005). Country and destination image – different or similar image concepts? *The Services Industries Journal*, 25(4), pp. 493-503
- 54 Nadeau, J., Heslop, L., O'Reilly, N., & Luk, P. (2008). Destination in a country image context. *Annals of Tourism Research*, 35(1), pp. 84-106
- 55 Campo, S., & Alvarez, M. D. (2014). Can tourism promotions influence a country's negative image? An experimental study on Israel's image. *Current Issues in Tourism*, 17(3), 201-219.
- המחקר נערך בקרב 542 סטודנטים מטורקיה ומספרד שמעולם לא ביקרו בישראל וחולקו באקראי לקבוצת ניסוי וקבוצת ביקורת. החוקרים העבירו לסטודנטים סקר העוסק בעמדותיהם לגבי מדינת ישראל, כאשר קבוצת הניסוי קיבלה עלון פרסום של משרד התיירות המתאר אתרי תיירות בישראל לפני מילוי הסקר, וקבוצת הביקורת לא קיבלה עלון שכזה. המחקר מצא כי הסטודנטים מפרידים בין תדמיתה של ישראל בתור מדינה ובין תדמיתה כאתר תיירות, וכי תדמיתה כאתר תיירות חיובית יותר בעיניהם (אם כי בשני הנושאים הציון הממוצע היה נמוך למדי). עבור הסטודנטים שקיבלו את העלון, גם התדמית של ישראל בתור מדינה וגם התדמית שלה כאתר תיירות היו חיוביים יותר בהשוואה לקבוצה השנייה, אך ההפרש היה קטן למדי. עבור תדמיתה של ישראל כמדינה, היה גידול מציון ממוצע של 2.7 (מתוך 7) עבור סטודנטים שלא קיבלו את העלון לציון של 3.2 עבור אלו שכן קיבלוהו. חשוב לציין כי המחקר לא כחן כיצד ביקור בישראל בפועל משפיע על התפיסה של המדינה בעיני התייר. האפקט שנוצר בתוצאות אותו ניסוי נובע אך ורק מאותו עלון ולכן ניתן להשיגו גם באמצעות פעילות הסברתית של משרד החוץ, שאיננה קשורה לתעשיית התיירות.
- 56 נוסח החוק: [https://www.nevo.co.il/law\\_html/law01/p181\\_001.htm](https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p181_001.htm)
- 57 צימרינג, א. ומואב, ע. (2016). האם חוק עידוד השקעות הון תורם לכלכלה ולחברה ומשיג את מטרותיו המוצהרות? מכון הארץ למדיניות כלכלית.
- 58 רוזנברג קנדל, ר. (2019). משרד התיירות מאיים: סבסוד הטיסות הזרות לאילת יבטל אם המלונות לא יורידו מחירים. אוחור ב-22 ביוני 2020 מתוך: <https://www.themarker.com/consumer/tourism/premium-1.7004391>
- 59 הנתונים מפורסמים בקבצי "פיסקלי-דיגיטלי" בכתובת: <https://www.gov.il/he/departments/policies/tableau>
- 60 הנתונים מפורסמים באתר המנהלת בכתובת: <https://www.gov.il/he/Departments/General/more-projects>

[https://www.kolzhut.org.il/he/%D7%9E%D7%A1\\_%D7%A2%D7%A8%D7%9A\\_%D7%9E%D7%95%D7%A1%D7%A3\\_\(%D7%9E%D7%A2%D7%9E](https://www.kolzhut.org.il/he/%D7%9E%D7%A1_%D7%A2%D7%A8%D7%9A_%D7%9E%D7%95%D7%A1%D7%A3_(%D7%9E%D7%A2%D7%9E) 61

הנתונים מפורסמים בדוחות הכנסות המדינה לשנים הרלוונטיות בכתובת: 62

<https://www.gov.il/he/departments/guides/state-revenues-report?chapterIndex=1>

מבוסס על נתונים על ענף התיירות לשנים הרלוונטיות המתפרסמים באתר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 63

## חברות נוספות בסדרה



אלול תשע"ט - ספטמבר 2019  
נייר מדיניות מס' 51



סיון תשע"ט - יוני 2019  
נייר מדיניות מס' 50



טבת תשע"ט - דצמבר 2018  
נייר מדיניות מס' 48



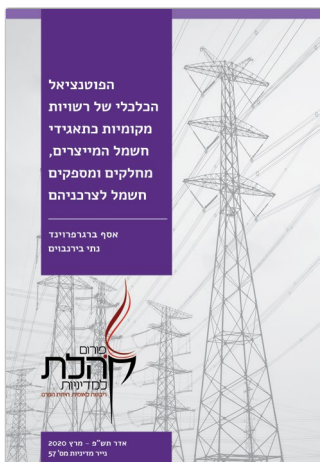
כסלו תש"פ - דצמבר 2019  
נייר מדיניות מס' 54



אלול תשע"ט - ספטמבר 2019  
נייר מדיניות מס' 53



תשרי תש"פ - אוקטובר 2019  
נייר מדיניות מס' 52



אדר תש"פ - מרץ 2020  
נייר מדיניות מס' 57



שבט תש"פ - פברואר 2020  
נייר מדיניות מס' 56



חשוון תש"פ - נובמבר 2019  
נייר מדיניות מס' 55



סיון תש"פ - יוני 2020  
נייר מדיניות מס' 60



סיון תש"פ - יוני 2020  
נייר מדיניות מס' 59



אדר תש"פ - מרץ 2020  
נייר מדיניות מס' 58



## פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.

## פורום קהלת לכלכלה

פורום קהלת לכלכלה מקדם מדיניות תומכת צמיחה, תחרות וחירות, באמצעות מחקר כלכלי וחברתי והכנת וקידום הצעות מדיניות. פעילות הפורום ופרסומיו מכוונים למקבלי ההחלטות ולקהל הרחב, ומטרתם לגבש תמונה מדויקת של המציאות הכלכלית והחברתית בישראל, לאתגר תפיסות מקובלות, ולקדם שגשוג כלכלי וחברתי.



## פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 077-318-2028

[office@kohelet.org.il](mailto:office@kohelet.org.il)

[www.kohelet.org.il](http://www.kohelet.org.il)

ISBN 978-965-7674-75-8



9 789657 674758