

# משרד התיירות

הקמת בתי מלון - חסמים ותמריצים



# תקציר

## רקע כללי

מדינת ישראל היא יעד תיירות בעל כוח משיכה רב הן לתיירות הנכנסת והן לתיירות פנים, היות שיש לה היצע רחב ומגוון של אתרים ייחודיים, כגון אתרים היסטוריים, ארכאולוגיים, תרבותיים ודתיים וכן נופים מגוונים על פני שטח גאוגרפי קטן. כל זאת בצד אטרקציות נופש, תשתית מודרנית ומגוון נרחב של שירותים ומתקנים, ובהם בתי מלון לאכסון.

ענף התיירות הוא אחד הענפים החשובים ביותר לכלכלת המדינה בזכות תרומתו לתוצר הלאומי, למאזן התשלומים וכן לתעסוקה במשק. לענף פוטנציאל כלכלי רב, ובכוחו לשמש מנוע צמיחה של המשק, בין היתר, הן על ידי הגדלת הכנסות המדינה מהתיירות הנכנסת והן על ידי הגדלת מספר המועסקים בתחום המלונאות.

ענף התיירות תורם גם לתדמיתה ולמעמדה של ישראל בעולם. בתי המלון, הנמנים עם שירותי התיירות העיקריים, הם תשתית חיונית לענף כולו ומשמשים חלקן הראווה של מדינת ישראל לעיני התיירים. מתן מענה הולם ומתאים לדרישת התיירים המבקרים בישראל להתארח ולהתאכסן במלונות ברמות שונות הוא חלק חשוב מענף כלכלי זה.

בשנים 2011-2015 ביקרו בישראל 2.87 מיליון תיירים בממוצע בשנה. מספר חדרי בתי המלון היה בשנת 2011 47,578 חדרים ומספרם הגיע בשנת 2015 ל-50,607 חדרים. מנתוני משרד התיירות עולה כי בשנת 2015 נרשמו 21.6 מיליון לינות<sup>1</sup> בישראל בבתי מלון, ומהן 8.2 מיליון (38%) לינות של תיירים. אומדן ההכנסות מתיירות נכנסת בשנה זו היה כ-4.4 מיליארד דולר (ללא רכיב עלות הטיסה).

תהליך הגלובליזציה המתפשט בעולם הגדיל באורח ניכר את מספר התיירים, וכך הפכה התיירות לענף כלכלי חשוב בעל פוטנציאל רב להתרחבות. עלויות הנופש בישראל - ובייחוד רכיב האכסון בבתי המלון - הן יקרות בהשוואה לעלותן בעולם. בסקר שערכה אחת מחברות ההזמנות המקוונות הבינלאומיות עלה כי ירושלים נמצאה ב-2011 במקום העשירי מבחינת יוקר חדרי המלון. בסקר נוסף שערכה חברה אחרת עלה כי מחירי הלינה בתל אביב ובירושלים היו אף גבוהים יותר ממחירי הלינה בניו-יורק, בברלין, ברומא, בשנחאי ועוד<sup>2</sup>. בסקר נוסף שערכה חברה פרטית עבור לשכת הפרסום הממשלתית עלה כי רוב המרואיינים ציינו כי עלות החופשה בישראל יקרה יותר מעלות חופשה בחו"ל<sup>3</sup>. אחת הסיבות למחירי האכסון

1 לינה מוגדרת על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: "לילה אחד של אורח במלון".

2 ראו **דוח הוועדה להחזלת מחירי הנופש בישראל**, משרד התיירות, אוקטובר 2012 (להלן - דוח הוועדה), עמ' 23.

3 מכון יפעת גת בע"מ, לשכת הפרסום הממשלתית, **סקר טלפוני ייעודי במגזר הכללי בנושא: עלות חופשה בישראל ובחו"ל**, נובמבר 2014 (להלן - סקר טלפוני).

הגבוהים היא חוסר היצע מספיק במלונות ובחדרים אשר נובע, בין היתר, מהחסמים הרבים המונעים הקמת בתי מלון, לרבות רגולציה עודפת וכן אי-הכדאיות הכלכלית בהקמתם ובהפעלתם של בתי המלון<sup>4</sup>. כדי למנוע את המשך עליית מחירי הנופש בישראל וכדי להביא להוזלתם, יש צורך דחוף בטיפול של משרד התיירות ושל רשויות המדינה הרלוונטיות להגדלת מספר חדרי בתי המלון לסוגיהם ולביצוע מהלך מקדים לכך - הסרת החסמים מהקמת בתי מלון חדשים בארץ.

## פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2016 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא "הקמת בתי מלון - חסמים ותמריצים". במסגרת ביקורת זו נבדקו הפעולות של משרד התיירות וגורמים ממשלתיים נוספים בעניין תמרוץ הקמת בתי מלון והסרת חסמים שקיימים בנושא. הביקורת נעשתה במשרד התיירות (להלן גם - המשרד), במשרד האוצר וברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י). חלק מהמצאים עודכנו לאוקטובר 2016.

## הליקויים העיקריים

### אי-יישום החלטת ממשלה משנת 2012 הותרה חסמים רגולטוריים רבים בעינים

בשנת 2011 מינה שר התיירות דאז, סטס מיסליניקוב, ועדה להוזלת מחירי הנופש בישראל. הוועדה הוקמה "מתוך הצורך בבחינה מחודשת של כלל ענפי התיירות, על מרכיביהם, ומתן המלצות להוזלת חבילת התיירות כך שתהיה אטרקטיבית יותר מבלי לפגוע באיכותה, הן לצרכן הישראלי והן לתייר". הוועדה המליצה, בין היתר, להגדיל את ההיצע המלונאי בטווח הארוך, לסייע ליזמים בהשגת מימון בנקאי ולהפחית את הרגולציה בענף המלונאות.

הממשלה החליטה בנובמבר 2012 לאמץ את המלצות הוועדה. החלטת הממשלה קבעה, בין היתר, שיש להסיר חסמים להקמתם של בתי מלון חדשים ולנקוט פעולות להגדלת הכדאיות הכלכלית להקמתם. החלטת הממשלה לא יושמה במלואה. בעקבות כך נותרו בעינם שורה של חסמים רגולטוריים, כדלקמן:

- עובדי משרד התיירות לא הוסמכו לחקור על פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה) נושאים של אכיפת שימושים מלונאיים בקרקעות שיעודן תיירות.

- מנכ"ל משרד הבריאות קיים דיון עם גורמים מקצועיים במשרדו, אשר הציעו תנאים לפטור מחובות מפעיל בריכה, אולם משרד הבריאות לא הגיע להסכמות בנושא עם משרד התיירות.
- טרם הוגשו המלצות משרד ראש הממשלה, המשרד לשירותי דת, הרבנות הראשית ומשרד התיירות בעניין הדרכים להפחתת עלויות הכשרות בבתי מלון.
- טרם נקבע צוות שיבחן את עלויות הארנונה למלונות בהשוואה לנהוג במדינות ה-OECD.

## חסמים בקבלת אשראי למימון הקמת בתי מלון

אחד החסמים הבולטים העומדים בפני הקמת בתי מלון הוא בעיית האשראי ליזמים הרוצים לפעול בענף זה. עד אוקטובר 2016 לא יושמו כלים להתמודדות עם החסמים בתחום האשראי כנדרש בהחלטת הממשלה מנובמבר 2012.

בתחילת שנת 2010 התקשר משרד התיירות עם חברה אסטרטגית חיצונית לשם גיבוש המלצות בעניין מדיניות המשרד לעידוד הקמה של מתקני אכסון תיירותי, כמענה לגידול הצפוי בשנים הבאות בתיירות הנכנסת. החברה התבקשה לסכם בדוח את הנושאים האלה: ניתוח הצרכים בתחום האכסון התיירותי הנדרשים להשגת יעדי המשרד בתיירות נכנסת לשנת 2015; זיהוי הפערים הקיימים בתחום זה; בניית תמהיל מתאים של אמצעי עידוד להקמת מתקני אכסון לתיירים. החברה הגישה למשרד התיירות את הדוח בנושאים האמורים באוגוסט 2010.

משרד התיירות היה מודע מאז דוח החברה האסטרטגית, לבעיית קבלת האשראי להשקעות בתחום המלונאות המקשה להקים בתי מלון, אולם הוא לא יישם את כל הפעולות כדי להביא לפתרונה.

## כישלון שיווקן של קרקעות להקמת בתי מלון

בשנים 2011-2015 פרסמה רמ"י 14 מכרזים לשיווק 17 מגרשים שייעודם בניית בתי מלון; מתוכם נקבעו זוכים במכרז רק לחמישה מגרשים (29.4%). במרבית המכרזים לא הוגשו כלל הצעות. מהנתונים האמורים עולה כי בממוצע ניסתה רמ"י לשווק 3.4 מגרשים לשנה, ובפועל שיווקה מגרש אחד בלבד בממוצע לשנה.

רמ"י לא הכינה עד אוקטובר 2016 תכניות עבודה שנתית ורב-שנתית בנושא שיווק קרקעות לבניית בתי מלון.

רמ"י לא ניתחה את תוצאות כל המכרזים למטרת מלונאות שבוצעו בשנים 2000-2015 ונכשלו ולא שווקו בגינם מגרשים ולא עמדה על הסיבות לכך, אף שהדבר התבקש, בין היתר, כדי להפיק לקחים ולמנוע הישנות כישלונות אלה.

שיתוף הפעולה בין רמ"י למשרד התיירות בנוגע לשיווק מגרשים להקמת בתי מלון לוקה בחסר.

רמ"י לא בחנה את האפשרות לבטל חוזים שחתמה עם זוכים במגרשים להקמת בתי מלון בשל אי-בניית המלונות, אף על פי שהיא רשאית לעשות כן על פי תנאי החוזים.

## ההמלצות העיקריות

על משרד התיירות ועל משרד האוצר לבחון בהקדם וביסודיות את נושא מתן ערבויות מדינה לקבלת אשראי כדי לעזור ליזמים המעוניינים בהקמת בתי מלון ולתמרץ אותם.

על רמ"י, בשיתוף משרד התיירות, לגבש בהתחשב בכל המשתנים הרלוונטיים תכנית עבודה שנתית ורב-שנתית מסודרת לשיווק קרקעות המיועדות להקמת בתי מלון.

על רמ"י להקפיד לנתח, לאחר כל מכרז שיווק קרקע למלונאות שנכשל את הסיבות לכישלון, ולהפיק את הלקחים המתאימים לגבי פעולות שיווק עתידיות שתנקוט בתחום זה. על מועצת רמ"י לקיים דיון דחוף בנושא שיווק הקרקעות להקמת בתי מלון ולתת לו ביטוי מתאים בתכניות העבודה ובמכרזים שתפרסם בעתיד.

על רמ"י ועל משרד התיירות לפעול ללא דיחוי בשיתוף פעולה כדי שישווקו קרקעות בכמות ובאזורים הדרושים להקמתם. על משרד התיירות מצדו לוודא ביצוע פעולות הקשורות ישירות בהקמת בתי מלון חדשים.

במקרים שבהם יזמים מחזיקים בקרקעות בלי לבנות עליהן בתי מלון, על רמ"י לבחון את האפשרות לנקוט את האמצעים שברשותה כדי למנוע מקרים אלה.

על משרד התיירות ועל משרד הפנים לסכם בהקדם את אופן יישום החלטת הממשלה בנושא הסמכת שני עובדי משרד התיירות לביצוע חקירות לפי חוק התכנון והבנייה, לעריכת סקר שימושים בקרקעות שיעודן מלונאות ולאכיפת שימושן אם קיימים מקרים הדורשים זאת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרת ישראל ולמשרד התיירות כי עליהם להשלים בהקדם האפשרי את הפעולות לבחינת נושא הקמת "מתחמי מלונאות" ולפעול ליישום המסקנות וההמלצות שיופקו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת, לרבנות הראשית ולמשרד התיירות כי עליהם לפעול ללא דיחוי למציאת פתרון ליישום החלטת הממשלה מנובמבר 2012 בעניין הפחתת עלויות הכשרות ולהשלמת הבחינה בנושא זה, שיש לו היבטים כספיים ניכרים ולהגשת המלצותיהם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים, למשרד התיירות, למשרד האוצר ולמרכז לשלטון מקומי כי עליהם לפעול ללא דיחוי נוסף ליישומה בהקדם של

החלטת הממשלה מנובמבר 2012 בנושא עלויות הארנונה בבתי המלון, להקים את הצוות ללא דיחוי ולהגיש לממשלה את מסקנותיו והמלצותיו.

מוצע כי משרד התיירות יעקוב באופן שוטף אחר אופן יישום התיקון לחוק התכנון והבנייה שכולל הטבות משמעותיות ליזמים, ויודא כי הם אכן משיגים את ייעודם - גידול בהתחלות הבנייה של מלונות, הורדת מחירים והגדלת מספר התיירים המגיעים לארץ.

## סיכום

ענף התיירות הוא ענף חשוב ומרכזי, ופיתוחו עשוי להניב תועלת רבה למדינה מהבחינות הכלכלית, הפוליטית והתעסוקתית. לבתי המלון מקום מהותי בענף זה, בשמשם תשתית חיונית לענף התיירות בכלל ולתיירות הנכנסת, המוגדרת ענף ייצוא מרכזי.

כדי להפחית את עלויות הנופש וכדי להרחיב את היקף התיירות הנכנסת יש צורך להגדיל בהקדם את היצע חדרי בתי המלון בישראל. בהליכי ההקמה של בית מלון נדרש היזם להתמודד עם אתגרים ועם חסמים שונים, ובהם גיוס אשראי למימון הקמת בית המלון ודרישות אסדרה רבות הפוגעות ברווחיותו של בית המלון. מבקר המדינה כבר העיר בעבר על קיומם של חסמים ביורוקרטיים וקשיים הניצבים בפני יזמים פוטנציאליים בתחום זה.

משרד התיירות והממשלה זיהו כבר בשנים 2010 ו-2011 את הצורך בנקיטת פעולות לעידוד הקמת בתי מלון, בין היתר, כדי להביא להוזלת מחירי הנופש, בחלק מן ההיבטים הנוגעים לחסמים שנידונו בדוח זה. ואולם, במהלך השנים שמאז לא ננקטו פעולות בכמה תחומים, ויישום מסקנות מקצועיות שאימצו המשרד והממשלה מתעכב ומתארך זמן רב.

בשנת 2015 החל משרד התיירות לנקוט פעולות לסיוע בהקמת בתי מלון, והביא לתיקון בחוק התכנון והבנייה. המטרה הייתה להגדיל את מספר חדרי האכסון כדי להפחית את עלויות הנופש וכדי להגביר את התיירות הנכנסת, ובכך להגדיל את הכנסות המדינה מענף זה. בשנת 2016 אף תוקן חוק התכנון והבנייה באופן המאפשר קידום מטרה זו. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את התחלת ביצוען של הפעולות האמורות, אולם בכל הנוגע לסדרת היבטים שנידונו בדוח זה - חסמים ביורוקרטיים, אשראי, שיווק קרקעות ופעולות להוזלת עלויות תפעול של בתי מלון - טרם נעשה מלוא השינוי הדרוש. על המשרד להרחיב את פעולותיו בנושא ולהשלימן על פי המלצות דוח ביקורת זה.

לאחר מועד סיום הביקורת, בדצמבר 2016, החליטה ועדת שרים לרגולציה על סדרת פעולות ושינויי חקיקה, שיישומם אמור להפחית חסמים ורגולציה בתחום המלונאות, ואשר אמורים לעודד הקמת בתי מלון חדשים ולהביא להוזלת מחירי הנופש.

ביצוע משולב של פעולות להוזלת עלויות ההקמה של בתי המלון, להפחתת האסדרה, להסרת חסמים ולייעול הליכי התכנון של תשתיות תיירותיות - יש בו כדי להגדיל את כדאיות הקמתם של בתי מלון ולהביא להוזלת מחירי הנופש בישראל. על משרד התיירות להמשיך ולהוביל את הסרת החסמים המעכבים את הקמתם של מלונות חדשים בשיתוף כל הגורמים הנוגעים בדבר; כן עליו להמשיך ולפעול כדי להפחית במידת האפשר את האסדרה בתחום זה במטרה להגדיל את רווחיותם של בתי המלון ואת הכדאיות שבהקמתם, וכן כדי להוזיל את מחירי הנופש. יש לנקוט צעדים אלה בהקדם, מפני שלדבר זה חשיבות עליונה לפיתוח ענף התיירות כולו.

## מבוא

מדינת ישראל היא יעד תיירות בעל כוח משיכה רב הן לתיירות הנכנסת והן לתיירות פנים, היות שיש לה היצע רחב ומגוון של אתרים ייחודיים, כגון אתרים היסטוריים, ארכאולוגיים, תרבותיים ודתיים וכן נופים מגוונים על פני שטח גאוגרפי קטן. כל זאת בצד אטרקציות נופש, תשתית מודרנית ומגוון נרחב של שירותים ומתקנים, ובהם בתי מלון לאכסון.

ענף התיירות הוא אחד הענפים החשובים ביותר לכלכלת המדינה בזכות תרומתו לתוצר הלאומי, למאזן התשלומים וכן לתעסוקה במשק. לענף פוטנציאל כלכלי רב, ובכוחו לשמש מנוע צמיחה של המשק, בין היתר, הן על ידי הגדלת הכנסות המדינה מהתיירות הנכנסת והן על ידי הגדלת מספר המועסקים בתחום המלונאות.

ענף התיירות תורם גם לתדמיתה ולמעמדה של ישראל בעולם. בתי המלון, הנמנים עם שירותי התיירות העיקריים, הם תשתית חיונית לענף כולו ומשמשים חלון הראווה של מדינת ישראל לעיני התיירים. מתן מענה הולם ומתאים לדרישת התיירים המבקרים בישראל להתארח ולהתאכסן במלונות ברמות שונות הוא חלק חשוב מענף כלכלי זה.

משרד התיירות מופקד על מדיניות התכנון, הפיתוח והשיווק של ענף התיירות, ומטרתו הן, בין היתר, להגדיל את היקף ההשקעות בענף התיירות ולסייע בהקמת מיזמים תיירותיים, ובהם גם בתי מלון על ידי מתן מענקים מתוקף החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - החוק לעידוד השקעות הון) או בדרכים אחרות.

בשנים 2011-2015 ביקרו בישראל 2.87 מיליון תיירים בממוצע בשנה. בלוח שלהלן מוצגים נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על מספר התיירים שביקרו בישראל בשנים הללו ועל מספר חדרי בתי המלון שהיו קיימים באותה עת.

### לוח 1: מספר המבקרים בישראל ומספר חדרי המלון בשנים 2011-2015

| השנה | מספר התיירים המבקרים (במיליונים) | מספר החדרים בבתי מלון |
|------|----------------------------------|-----------------------|
| 2011 | 2.82                             | 47,578                |
| 2012 | 2.88                             | 47,857                |
| 2013 | 2.96                             | 49,203                |
| 2014 | 2.92                             | 50,116                |
| 2015 | 2.79                             | 50,607                |

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתונים סטטיסטיים לישראל לשנים 2011-2015**, בפרק 23 על התיירות ושירותי הארחה. הנתונים אינם כוללים את מבקרי היום (מבקרים המגיעים לביקור של יום אחד בלבד בישראל). ראו [www.cbs.gov.il](http://www.cbs.gov.il).

מהנתונים בלוח עולה כי מספר המבקרים בישראל בשנת 2011 היה 2.82 מיליון ועד שנת 2014 חלה עלייה במספרם, ובשנת 2015 חלה ירידה, ומספר התיירים היה 2.79 מיליון. כן עולה מהנתונים בלוח כי מספר חדרי בתי המלון היה בשנת 2011 47,578

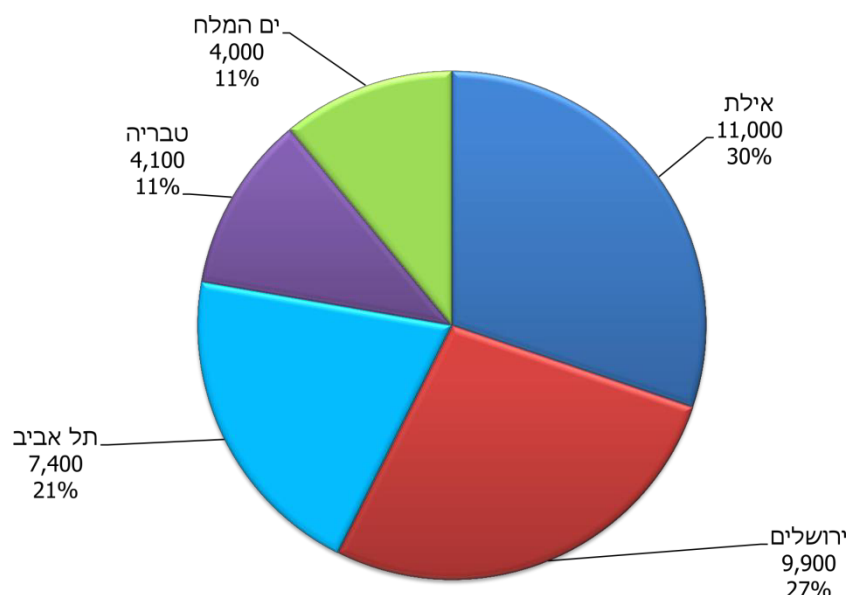


משרד התיירות  
מופקד על מדיניות  
התכנון, הפיתוח  
והשיווק של ענף  
התיירות, ומטרתו הן,  
בין היתר, להגדיל את  
היקף ההשקעות  
בענף התיירות ולסייע  
בהקמת מיזמים  
תיירותיים, ובהם גם  
בתי מלון על ידי מתן  
מענקים מתוקף החוק  
לעידוד השקעות הון,  
התשי"ט-1959 או  
בדרכים אחרות

חדרים, ומספרם הגיע בשנת 2015 ל-50,607 חדרים. ההכנסות מתיירות נכנסת לשנת 2013 הסתכמו ב-4.6 מיליארד ש"ח.<sup>5</sup>

מנתוני משרד התיירות עולה כי בשנת 2015 נרשמו 21.6 מיליון לינות<sup>6</sup> בישראל בבתי מלון, ומהן 8.2 מיליון (38%) לינות של תיירים. אומדן ההכנסות מתיירות נכנסת בשנה זו היה כ-4.4 מיליארד דולר (ללא רכיב עלות הטיסה). עוד עולה מנתוני המשרד כי בשנת 2015 היו באילת 11,000 חדרי מלון, בירושלים 9,900 חדרים, בתל אביב 7,400 חדרים, בטבריה 4,100 חדרים ובאזור ים המלח 4,000 חדרים.<sup>7</sup> להלן תרשים, ובו התפלגות (באחוזים) של חדרי בתי המלון במקומות שונים בארץ נכון לשנת 2015:

תרשים 1: התפלגות חדרי בתי המלון בארץ בשנת 2015



תהליך הגלובליזציה המתפשט בעולם הגדיל באורח ניכר את מספר התיירים, וכך הפכה התיירות לענף כלכלי חשוב בעל פוטנציאל רב להתרחבות. עלויות הנופש בישראל - ובייחוד רכיב האכסון בבתי המלון - הן יקרות בהשוואה לעלותן בעולם. בסקר, שערכה אחת מחברות ההזמנות המקוונות הבינלאומיות, עלה כי בשנת 2011 נמצאה ירושלים במקום העשירי מבחינת יוקר חדרי המלון. בסקר נוסף שביצעה חברה אחרת עלה כי מחירי הלינה בתל אביב ובירושלים היו גבוהים יותר אפילו ממחירי הלינה בניו-יורק, בברלין, ברומא, בשנחאי ועוד.<sup>8</sup> בסקר נוסף שערכה חברה

5 ההכנסות אינן כוללות הכנסות של חברות תעופה ישראליות מדמי נסיעה של תיירים, ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "תיירות ושירותי הארחה, 2000-2013".

6 לינה מוגדרת על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: "לילה אחד של אורח במלון".

7 משרד התיירות, **תיירות לישראל - דוח סטטיסטי 2015**, אגף מחקר, סטטיסטיקה וניהול ידע, יוני 2016.

8 דוח הוועדה, עמ' 23.

פרטית עבור לשכת הפרסום הממשלתית עלה כי רוב המרואיינים ציינו כי עלות החופשה בישראל גבוהה יותר מעלות חופשה בחו"ל<sup>9</sup>. אחת הסיבות למחירי האכסון הגבוהים היא חוסר היצע מספיק במלונות ובחדרים<sup>10</sup> אשר נובע, בין היתר, מהחסמים הרבים המקשים את הקמת בתי מלון, לרבות רגולציה עודפת, וכן אי-הכדאיות הכלכלית בהקמתם ובהפעלתם של בתי מלון<sup>11</sup>. כדי למנוע את המשך עליית מחירי הנופש בישראל וכדי להביא להוזלתם, יש צורך דחוף בטיפולם של משרד התיירות ושל רשויות המדינה הרלוונטיות להגדלת מספר חדרי בתי המלון לסוגיהם ולביצוע מהלך מקדים לכך - הסרת החסמים בנושא הקמת בתי מלון חדשים בארץ.

## פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2016 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא "הקמת בתי מלון - חסמים ותמריצים". במסגרת ביקורת זו נבדקו הפעולות של משרד התיירות (להלן - גם המשרד) וגורמים ממשלתיים נוספים בעניין תמרוץ הקמת בתי מלון והסרת חסמים שקיימים בנושא. הביקורת נעשתה במשרד התיירות, במשרד האוצר וברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י). חלק מהממצאים עודכנו לאוקטובר 2016.

9 ראו סקר טלפוני (לעיל הערה 3).  
10 דוח הוועדה, עמ' 27.  
11 דוח הוועדה, עמ' 26-46.



בתחילת שנת 2010  
התקשר משרד  
התיירות עם חברה  
אסטרטגית חיצונית  
לשם גיבוש המלצות  
בעניין מדיניות  
המשרד לעידוד  
הקמה של מתקני  
אכסון תיירותי,  
כמענה על הגידול  
הצפוי בשנים הבאות  
בתיירות הנכנסת

## עידוד הקמת בתי המלון והזלת מחירי הנופש - דוחות והחלטות

1. בתחילת שנת 2010 התקשר משרד התיירות עם חברה אסטרטגית חיצונית לשם גיבוש המלצות בעניין מדיניות המשרד לעידוד הקמה של מתקני אכסון תיירותי, כמענה על הגידול הצפוי בשנים הבאות בתיירות הנכנסת. החברה התבקשה לסכם בדוח את הנושאים האלה: ניתוח הצרכים בתחום האכסון התיירותי הנדרשים להשגת יעדי המשרד בתיירות נכנסת לשנת 2015; זיהוי הפערים הקיימים בתחום זה; בניית תמהיל מתאים של אמצעי עידוד להקמת מתקני אכסון לתיירים. החברה הגישה למשרד התיירות את הדוח בנושאים האמורים באוגוסט 2010 (להלן - דוח החברה האסטרטגית)<sup>12</sup>, וממצאיו אומצו סמוך להגשתו על ידי משרד התיירות. להלן פירוט עיקר ממצאי הדוח והמלצותיו, ומידת יישומם:

א. בדוח נקבע כי נוכח יעדי משרד התיירות, ולפיהם מספר התיירים שאמורים להגיע לישראל בשנת 2015 הוא כ-5 מיליון<sup>13</sup>, נדרש להגדיל את היצע חדרי בתי המלון בארץ עד שנת 2015 בכ-16,000 חדרים, מהם כחצי בדירוג ברמה בינונית וגבוהה וכחצי בדירוג עממי. האזורים שבהם נדרש על פי הדוח להגדיל את היצע חדרי בתי המלון הם: ירושלים, אזור הכינרת והגליל, תל אביב וערי החוף הקרובות לה. עוד נכתב בדוח כי באילת ובים המלח אין צורך בהוספת חדרים כמענה לגידול בתיירות החוף, מפני שתיירים נוספים צפויים להגיע למקומות האלה בעיקר בתקופות שבהן המלונות אינם בתפוסה מלאה על ידי תיירי פנים.

על פי דרישת משרד התיירות התייחס דוח החברה האסטרטגית רק לתוספת החדרים הנדרשת בעקבות הצפי לגידול בתיירות הנכנסת, ולא התייחס כלל למספר החדרים הנוספים הנדרשים גם מגידול בתיירות הפנים עד לשנת 2015.

ב. דוח החברה האסטרטגית ניתח את מגוון הקשיים העומדים בפני היזם הישראלי שרוצה להקים מלון בישראל בין היתר, ציין הדוח את הקשיים האלה: קשיי מימון הכוללים אי-מוכנות מצד הבנקים לממן השקעות במלונות; דרישה להון עצמי גבוה יותר מהנדרש על ידם למימון שימושים אחרים; קושי בהחזר ההשקעה; וכן קושי בזמינות קרקע לבניית בתי מלון באזורי ביקוש.

בדוח גם פורטו אמצעי העידוד הקיימים בעולם להקמת מתקני אכסון תיירותי: (1) אמצעים פיננסיים, כגון מענקים כספיים להשקעות במלונות, הלוואות מדינה להשקעות במלונות, ערבויות מדינה להלוואות להשקעות

12 משרד התיירות, **מדיניות לעידוד הקמה של מתקני אכסון תיירותי: מסמך מסכם**, המינהל לפיתוח השקעות ותשתיות וחברת רותם אסטרטגיה, אוגוסט 2010.

13 בפועל יעד זה לא הושג. מספר התיירים בשנה זו היה נמוך בהרבה - 2.79 מיליון בלבד.



אף שמשרד התיירות  
אימץ את דוח החברה  
האסטרטגית, הוא לא  
קידם את כל  
התחומים שצוינו בדוח  
שעשויים לסייע  
להגדלת היצע חדרי  
בתי המלון

במלונות, הטבות מס להכנסות מפעילות מלונות; (2) אמצעים תכנוניים פיננסיים, כגון היתר לשימושים מעורבים (מלונאות ומגורים/מסחר); (3) אמצעים תכנוניים אחרים, כגון ייעוד קרקעות לתיירות, שיווק קרקעות מתוכננות, תוספת זכויות בנייה כדי לתמרץ הסבת מבנים קיימים לבתי מלון; (4) אמצעים לקיצור תהליכים, כגון יצירת one stop shop.<sup>14</sup>

הועלה כי אף שמשרד התיירות אימץ את דוח החברה האסטרטגית, הוא לא קידם את כל התחומים שצוינו בדוח שעשויים לסייע להגדלת היצע חדרי בתי המלון. לדוגמה, מתן ערבויות מדינה להלוואות להשקעות במלונות.<sup>15</sup>

2. בשנת 2011 מינה שר התיירות דאז, סטס מיסל'ניקוב, ועדה להוזלת מחירי הנופש בישראל. הוועדה הוקמה "מתוך הצורך בבחינה מחדשת של כלל ענפי התיירות, על מרכיביהם, ומתן המלצות להוזלת חבילת התיירות כך שתהיה אטרקטיבית יותר מבלי לפגוע באיכותה, הן לצרכן הישראלי והן לתייר"<sup>16</sup>. חברי הוועדה היו, בין היתר, מנכ"ל משרד התיירות - יו"ר ונציגי משרד הכלכלה והתעשייה<sup>17</sup>, משרד הבריאות, המשרד לביטחון הפנים, משרד האוצר, משרד הפנים, משרד המשפטים והמועצה הלאומית לצרכנות.

בדוח הוועדה, שהוגש לשר התיירות באוקטובר 2012 (להלן - דוח הוועדה) נכתב בין היתר: "תעשיית התיירות בישראל סובלת ממחסור חמור בחדרי בתי מלון... מאז תקופת המשבר של העשור הקודם נפתחו רק בתי מלון ספורים וקצב הגידול בכמות החדרים הואט... הנפגעים העיקריים ממגמה זו הנם אזורי הביקוש... בחינת הנתונים מלמדת כי כוחות השוק מתקשים לספק את כמות החדרים הנחוצה למשק וזאת למרות הגידול בתיירות שכבר קרה והגידול הצפוי במספר התיירים בתקופה הקרובה. כתוצאה מהסטגנציה בבנייה בענף, מורגש בשנים האחרונות חוסר משמעותי בחדרי בתי מלון בערי התיירות המרכזיות: ירושלים, תל אביב, אזור סובב כינרת, ים המלח ואילת"<sup>18</sup>. עוד ציינה הוועדה בדוח כי "אחת הסיבות העיקריות להעלאת מחירי [הלינה במלונות] הייתה הדינמיקה הכלכלית של גידול משמעותי בביקוש לחדרי מלון אל מול חוסר גידול בהיצע החדרים"<sup>19</sup>. כמו כן נכתב בדוח הוועדה כי "הסיבה העיקרית לתעריפים הגבוהים היא רווחיותם הנמוכה של בתי המלון לאורך זמן, אשר, בין היתר, מונעת כניסת מתחרים חדשים בשנים האחרונות... הוועדה סבורה

14 הכוונה היא ל"ארגון, גוף מסחרי או אתר המספקים מגוון של שירותים או מוצרים תחת קורת גג אחת". (מתוך מורפיקס [www.morfix.co.il](http://www.morfix.co.il)).

15 בעניין זה ראו להלן בפרק "קבלת אשראי למימון הקמת בתי מלון".

16 דוח הוועדה, עמ' 3.

17 בזמן הקמת הוועדה נקרא המשרד: משרד התמ"ת (תעשייה, מסחר ותעסוקה).

18 דוח הוועדה, עמ' 46.

19 דוח הוועדה, עמ' 3.



הממשלה החליטה  
בנובמבר 2012 "לאמץ  
את המלצות הוועדה  
להוזלת הנופש  
בישראל", שיש  
להסיר חסמים  
הניצבים בפני הקמת  
בתי מלון חדשים  
ולנקוט פעולות  
להגדלת הכדאיות  
הכלכלית להקמתם.  
גם לאחר החלטת  
הממשלה לא פעל  
משרד התיירות  
להשלמת כל  
הפעולות הנדרשות  
ליישומה

שהגדלת ההיצע המלונאי בטווח הארוך היא המנגנון העיקרי המבטיח את הוזלת מחירי הנופש בישראל<sup>20</sup>.

הוועדה קבעה בדוח שיש מאפיינים ייחודיים בתחום המלונאות הפוגעים ביוזמות לבניית בתי מלון וגורמים לעלותן הגבוהה של הבנייה וההפעלה ולשיעורי רווחיות נמוכים, ובהם: אשראי מצומצם ויקר לענף; ריבוי מלונות ברמה גבוהה ומחסור במלונות ברמה בינונית; תהליכי תכנון, שיווק ורישוי מסורבלים; ודרישות רישוי עסקים רבות. הוועדה המליצה, בין היתר, להגדיל את ההיצע המלונאי בטווח הארוך, ולסייע ליזמים בהשגת מימון בנקאי.

שר התיירות לשעבר, מר סטס מיס'ניקוב, הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2017 כי הוא בשיתוף גורמים מקצועיים במשרד נקטו פעולות, ובהן "טיפול כוללני בהסרת חסמים ביורוקרטיים על מנת לזרז בניית חדרי מלון נוספים... ולהגדיל היצע מלונאי בכל הרמות". לדבריו, החלטת ממשלה שהתקבלה בנובמבר 2012 בנושא אימוץ המלצות הוועדה להוזלת מחירי הנופש בישראל התקבלה בעקבות פעילות ויוזמתו.

הממשלה החליטה כאמור בנובמבר 2012<sup>21</sup> "לאמץ את המלצות הוועדה להוזלת הנופש בישראל". החלטת הממשלה קבעה, בין היתר, שיש להסיר חסמים הניצבים בפני הקמת בתי מלון חדשים ולנקוט פעולות להגדלת הכדאיות הכלכלית להקמתם. בהחלטת הממשלה האמורה פורטו הפעולות שעל כל אחד מן המשרדים ומן הגורמים הממשלתיים הקשורים בנושא, נוסף על משרד התיירות, לבצע (להלן - החלטת הממשלה מנובמבר 2012).

הועלה כי גם לאחר החלטת הממשלה מנובמבר 2012, לא פעל משרד התיירות להשלמת כל הפעולות הנדרשות ליישומה. חלק מן הפעולות לא בוצעו בפועל על ידי המשרד ועל ידי הגופים הממשלתיים הקשורים בעניין<sup>22</sup>.

20 דוח הוועדה, עמ' 5.

21 החלטת ממשלה 5235 מיום 18.11.12.

22 בעניין יישום המלצות בנושא זה ראו בפרק "עודף רגולציה בהקמת בתי מלון ובהפעלתם".



אחד החסמים  
המשמעותיים הניצבים  
בפני הקמת בתי מלון  
הוא בעיית האשראי  
ליזמים המבקשים  
להקים בית מלון

## הטיפול בהסרת חסמים הניצבים בפני הקמת בתי מלון

בתכנית העבודה של משרד התיירות לשנת 2012 נכתב כי "במטרה לענות על המחסור הצפוי בבתי המלון, המשרד מעודד הוספת חדרי אירוח בבתי מלון באמצעות הקמת בתי מלון, השבת מבנים של בתי מלון לתיפקוד מלונאי מלא, הסבת מבנים שאינם מיועדים למלונאות לבתי מלון ותוספת חדרים בבתי מלון קיימים"<sup>23</sup>.

על פי המסקנות שגיבש משרד התיירות כאמור בשנים 2010-2011 החסמים העיקריים המקשים להקים בתי מלון, הם: היעדר אשראי בנקאי; שיווק חסר של קרקעות להקמת בתי מלון, ואי-ניצול קרקעות שהוקצו לבניית בתי מלון; עודף רגולציה על הקמה והפעלה של בתי המלון הגורע מרווחיות של בתי המלון ועוד (להלן - החסמים). יזם שרוצה לבנות מלון או להרחיבו, צריך להגיש לאישור מוסדות התכנון תכניות בנייה מפורטות, המותאמות לדרישות ייחודיות שנקבעו בעניין זה. משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה כי הליכי התכנון והאישור של תכניות אלה נמשכים בדרך כלל שנים רבות, עובדה המהווה לכשעצמה חסם בפני היזמים.

להלן פירוט הממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה בעניין טיפול משרד התיירות ורשויות המדינה האחרות בהסרת החסמים האמורים:

## חסמים בקבלת אשראי למימון הקמת בתי מלון

אחד החסמים המשמעותיים הניצבים בפני הקמת בתי מלון הוא כאמור בעיית האשראי ליזמים המבקשים להקים בית מלון. מנתונים שרוכזו במהלך הביקורת עולה כי ההשקעה הנדרשת מיום במקרה כזה מוערכת כיום בכחצי מיליון עד כמיליון ש"ח לחדר<sup>24</sup>. השקעה זו מורכבת מן השיעורים האלה: כ-30% הון עצמי שעל היזם להציג בפני המוסד הפיננסי שממנו הוא רוצה לקבל הלוואה<sup>25</sup>; כ-50% מערך ההשקעה שאותו יכול היזם לקבל כהלוואה ממוסד פיננסי בתנאי שיעמוד בתנאים שקבע מוסד

23 משרד התיירות, תכנית עבודה 2012 - משימות מרכזיות, יולי 2012.

24 נוהל 01/2015 של משרד התיירות "סיוע להקמה/הרחבה של בתי מלון בישראל לשנת 2015 בהתאם לחוק עידוד השקעות הון, התש"ט-1959". משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2016 כי היזמים שפנו למשרד בשנים האחרונות כדי לקבל מענק על פי החוק לעידוד השקעות הון ביקשו להקים בתי מלון בגדלים שונים: 20 חדרים עד 400 חדרים. כלומר, מכפלה של מספר החדרים בעלות השקעה לחדר מייצגת את ההשקעה שלה נדרש היזם.

25 נוהל 1/2015 של משרד התיירות "סיוע להקמה/הרחבה של בתי מלון בישראל לשנת 2015 בהתאם לחוק עידוד השקעות הון, התש"ט-1959".

זה; כ-20% מערך ההשקעה שהיזם יכול לקבל (מותנה בעמידה בדרישות) כמענק מהמדינה על פי החוק לעידוד השקעות הון (כפי שיתואר להלן). מהאמור עולה כי רכיב ההלוואה ממוסד פיננסי הוא הרכיב הגדול ביותר בהשקעה הכספית להקמת בית מלון.

כבר בדוח מבקר המדינה משנת 2012<sup>26</sup> (להלן - הדוח הקודם) צוין כי תחום המלונאות נחשב לא יציב יחסית, ולכן הבנקים והגופים המוסדיים מעדיפים שלא לתת אשראי והלוואות ליזמים בתחום זה, אלא בשיעורי מימון נמוכים בלבד. כמו כן צוין בדוח הקודם כי קשיי המימון האלה הם אחת הסיבות לכך שזימים נמנעים מכניסה להשקעה בתחום המלונאות.

משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2016 כי ענף התיירות נחשב ענף בסיכון, ולכן רק שני בנקים מסחריים מוכנים לתת כיום הלוואות ליזמים בתחום זה. לדבריו ההון העצמי שהיזמים נדרשים להשיג, המהווה כאמור כ-30% מערך ההשקעה, הוא גבוה, ומציב חסם בפני היזמים. עוד מסר המשרד כי ענף התיירות מושפע מן המצב הגאופוליטי באזור שהוא בלתי צפוי ומשתנה מעת לעת, ולכן נדרש זמן רב יחסית להחזר הלוואות. עובדה זו גם היא מרתיעה את המערכת הבנקאית מלתת אשראי ליזמים הפועלים בענף.

גם בדוח החברה האסטרטגית מ-2010 צוין כאמור הקושי העומד בפני יזמים בתחום בתי המלון בסוגיית המימון, לרבות אי-נכונותם של הבנקים לממן אשראי לנוכח הסיכון הקיים לדעתם בהחזר הלוואות והדרישה לשיעור הון עצמי גבוה יותר לעומת שיעור ההון העצמי הנדרש לצורך קבלת אשראי לשימושים אחרים. כאמור, גם הוועדה להחלטת מחירי הנופש בישראל מצאה כי האשראי לענף התיירות הוא מצומצם, ועל כן המליצה על גיבוש "מדיניות חדשה לחוק לעידוד השקעות הון למלונאות באזורי הביקוש החשובים"<sup>27</sup> בשל היותו של המענק בעל חשיבות רבה בכל הקשור להקמת בתי מלון, וכן על יצירת "רשת ביטחון" ענפית "שתסייע לגורמים הנותנים למשקיע ליווי פיננסי ואשראי להקמתו של המיזם"<sup>28</sup>. עוד ציינה הוועדה כי "הבעיה הגיאופוליטית משפיעה על הגעת תיירים לישראל ובעקבות זאת יוצרת חוסר נכונות בקרב הסקטור העסקי לבנות בתי מלון חדשים בישראל ולהגדיל את ההיצע המלונאי"<sup>29</sup>. משמעותה של "רשת הביטחון" על פי דוח הוועדה היא שהמדינה תתחייב לעמוד לצד היזמים בענף התיירות, כאשר יתרחשו אירועים גאופוליטיים קיצוניים הבולמים כניסת תיירים לישראל. תמיכה זו תיעשה באופן שהמדינה "תבטיח שמזימים בתחום המלונאות יחזירו [את] החוב לבנקים בשעות משבר שנכפה כתוצאה מגורמים גיאופוליטיים קיצוניים"<sup>30</sup>. הוועדה גם הציעה שהצעה זו "תיבדק יחד עם החשב הכללי וככל ש[תוסכם] היא תעוגן בהחלטת ממשלה".

1. בהחלטת הממשלה מנובמבר 2012 נקבע, בין היתר, כי יש להקים צוות משותף שיורכב ממנכ"ל משרד ראש הממשלה, ממנכ"ל משרד התיירות, מן הממונה על

26 מבקר המדינה, **דוח שנתי 62א** (2012), בפרק "פעולות הממשלה לקידום התיירות הנכנסת" (להלן - **דוח שנתי 62א**), עמ' 1011-989.

27 דוח הוועדה, עמ' 74.

28 דוח הוועדה, עמ' 64.

29 דוח הוועדה, עמ' 4.

30 דוח הוועדה, עמ' 73.



בהחלטת הממשלה  
נקבע כי יש להקים  
צוות משותף. הצוות  
המשותף יקבע מהם  
הכלים להסרת חסמי  
נגישות ואשראי  
העומדים בפני הקמת  
בתי מלון חדשים כגון:  
רשת ביטחון. עד  
אוקטובר 2016 לא  
גובשה רשת ביטחון  
כאמור

התקציבים במשרד האוצר ומן החשב הכללי במשרד האוצר. הצוות המשותף יקבע מהם הכלים להסרת חסמי נגישות ואשראי העומדים בפני הקמת בתי מלון חדשים כגון: רשת ביטחון. בהחלטה צוין כי הצוות יגיש את מסקנותיו בתוך 45 ימים.

בהחלטת ממשלה מס' 2026 מספטמבר 2014 הוטל על משרד התיירות ועל משרד האוצר לגבש בתוך 90 יום "מנגנון קבוע לרשת ביטחון למשקיעים בהקמת בתי מלון".

משרד מבקר המדינה מעיר כי עד אוקטובר 2016 לא גובשה רשת ביטחון כאמור.

מנכ"ל משרד התיירות כתב למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 (להלן - מכתב מנכ"ל משרד התיירות מיולי 2016) כי בעקבות החלטת הממשלה האמורה הוקם צוות משותף למשרד התיירות ולמשרד האוצר, אשר בחן את נושא הקמת רשת הביטחון להקמת בתי מלון חדשים, וכי הנושא אף היה חלק מן הסיכום התקציבי ביניהם לשנים 2015 ו-2016. עוד ציין המנכ"ל במכתבו כי המשרד קיים פגישות בנושא זה עם בנקים, עם מוסדות פיננסיים ועם גורמים נוספים, וגיבש מודל רלוונטי בנושא רשת הביטחון. עם זאת, המודל טרם אושר בשל אי-הסכמות פנימיות בנושא בין אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים) לבין אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - אגף החשב"ל). לדבריו, משרד התיירות ממשיך לפעול לקידום המודל ולאישורו.

מנכ"ל משרד ראש הממשלה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 כי אחרי שהמשרדים לא עמדו בלוח הזמנים, שנקבע בהחלטת הממשלה 2026 מספטמבר 2014, החליטה הממשלה באוגוסט 2015<sup>31</sup> להאריך את המועד "לגיבוש רשת הביטחון ב-120 ימים נוספים [מיום החלטת הממשלה]".

אגף החשב"ל כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 כי הוא יחד עם אגף התקציבים נפגשו עם משרד התיירות "על מנת לבחון את הכלים האפקטיביים להתמודדות עם סוגיית הקצאת אשראי בענף המלונאות, בדגש על הקמת רשת ביטחון למקרים של אירועים גיאופוליטיים".

אגף התקציבים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2016 כי "בהתאם להחלטות הממשלה [החלטות שהיו לאחר החלטה מנובמבר 2012 ובהן, החלטות מספטמבר 2014 ומאוגוסט 2015]... ובהמשך לעבודה המשותפת, פועלים אגף התקציבים ומשרד התיירות לגיבוש מתווה לרשת ביטחון. המחויבות לקידום מהלך זה עוגנה גם במסגרת הסיכום התקציבי בין משרד התיירות לאגף התקציבים לשנים 2017-2018, ולשם כך הוקצה סכום של עד 50 מיליוני ש"ח בכל אחת מהשנים". עוד ציין אגף התקציבים כי "מדובר בסוגייה מורכבת אשר דורשת התייחסות להיבטים שונים ושל גורמים נוספים, בדגש על אגף החשב הכללי". כמו כן ציין אגף התקציבים שכדי לגבש תמונת

מצב מקצועית ושלמה, הוא ומשרד התיירות קיימו פגישות עם גורמים ממוסדות בנקאיים ופיננסיים חוץ-בנקאיים.

מהאמור עולה כי אף שמשרד התיירות היה מודע משנת 2010 לפחות, מאז דוח החברה האסטרטגית, לבעיית קבלת האשראי להשקעות בתחום המלונאות המקשה להקים בתי מלון, הוא עדיין לא הביא לפתרונה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד התיירות, על אגף התקציבים ועל אגף החשכ"ל לפעול להשלמת יישום החלטת הממשלה האמורה משנת 2012, ולהגיש ללא דיחוי את מסקנותיהם בעניין הכלים להסרת חסמי נגישות ואשראי להקמת בתי מלון חדשים.

משרד התיירות כתב למשרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2016 כי הוא פנה אל הגורמים המקצועיים במשרד האוצר, אשר גם הם שותפים וחברים במינהלת ההשקעות בתיירות על פי החוק לעידוד השקעות הון וערים לבעיית המימון של הזימים, וכי הוא "ימשיך ויפגש עם גורמי מימון פיננסיים על מנת לעורר את אמונם בתחום התיירות, דבר שיאפשר מתן הלוואות לזימים להקמת בתי מלון".

2. חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958 (להלן - חוק ערבויות מדינה) קובע, בין היתר, כי "שר האוצר מורשה לערוב בשם מדינת ישראל למלווה, לערבות למלווה, לעסק יצוא<sup>32</sup> או להתחייבות כספית אחרת, אם לדעת שר האוצר יש בערבות זו לסייע לפיתוחו או לעידודו של ענף משק בעל חשיבות כלכלית או לסייע לכל תכלית אחרת שיש בה ענין לכלל". כאמור חשיבותו הכלכלית של ענף התיירות, ובכללו תחום המלונאות, לקידום המשק רבה ביותר.

אגף החשכ"ל אחראי על מתן ערבויות מדינה בהתאם לחוק ערבויות מדינה. השימוש בערבויות המדינה יכול להיעשות לטובת אחת משלוש המטרות האלה: (א) הבטחת חוב של ענף מסוים במשק; סיוע ממשלתי בדרך של ערבות מדינה במקרים שבהם ענף נמצא במשבר ו/או זקוק לתמיכה; (ב) סחר חוץ; סיוע ממשלתי באמצעות ערבות מדינה במקרה של כשל שוק בביטוח עסקאות ייצוא לטווח בינוני וארוך; (ג) הבטחת חוב של חברות ממשלתיות; סיוע לחברות ממשלתיות בדרך של ערבות לקבלת מלווה או התחייבות אחרת<sup>33</sup>.

משרד מבקר המדינה המליץ עוד בדוח הקודם "לבחון אם דרושה מעורבות ממשלתית לעידוד הזימים להשקיע בפרויקטים בתחום המלונאות והתיירות"<sup>34</sup>.

אגף החשכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 כי נושא מתן ערבויות מדינה לזימים הבונים בתי מלון לא נידון זה שנים מול משרד התיירות, וכי "כאשר הוזכר [הנושא] בפורומים שונים בעבר [כולל הוועדה להוזלת מחירי

32 הגדרת "עסק יצוא" בחוק זה היא "יצוא טובין או שירותים, או שיווק של יצוא כאמור, בתמורה המתקבלת מידי אדם שמחוץ לישראל, וכן השקעות של תושבי ישראל מחוץ לישראל, והכל לרבות מתן אשראי או בטוחה למימון פעולות כאמור".

33 ראו: <http://www.ag.mof.gov.il/AccountantGeneral>

34 דוח שנתי 62א, עמ' 1005.

הנופש] לא נמצא כי קיים כשל אשר מבחינה מקצועית התערבות ממשלתית באמצעות ערבות מדינה מהווה פתרון עדיף".

אגף החשכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2016 כי הוא "נדרש לעניין בחינת האפשרות להעמדת ערבות מדינה כחלק ממכלול האפשרויות העומדות בפני הממשלה לצורך טיפול בסוגיית האשראי לענף המלונאי", וכי בבחינה משותפת שלו ושל משרד התיירות "נבחנו, בין היתר הצורך וההצדקה בהעמדת ערבות מדינה לגופים נותני האשראי לטובת בניה של בתי מלון חדשים ודרך הפעלתה באם תינתן ערבות מסוג זה. במסגרת דיונים אלו סוכם בין כלל הגורמים כי משרד התיירות יפעל לפרסום נוהל תמיכה מינהלי למתן רשת ביטחון להקמה של בתי מלון חדשים, זאת באמצעות תקציב הרשאה להתחייב שיינתן על ידי אגף התקציבים באוצר". עוד מסר אגף החשכ"ל בתשובתו כי "לאחרונה הוקמו על ידי הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה שתי קרנות 'הון צמיחה' במטרה לספק פתרונות מימון לטווח ארוך עבור עסקים בינוניים (בעלי מחזור של עד 100 מיליון ש"ח), ולגשר על הפער בין צרכי העסקים לבין היצע ההון הקיים בשוק. בנוסף לכך יזמים המעוניינים להשקיע בבתי מלון רשאים ככל עסק אחר לפנות לקרן ההלוואות לעסקים קטנים ובינוניים בערבות המדינה שמפעיל אגף החשב הכללי יחד עם הסוכנות לעסקים קטנים במשרד הכלכלה. במתווה הנוכחי, כספי ההלוואות בקרן ניתנים במשותף על ידי בנקים וגופים מוסדיים".

משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מינואר 2017 כי הוא יפרסם בשנת 2017 נוהל תמיכה מינהלי למתן רשת ביטחון להקמת בתי מלון חדשים, וכי על פי סיכום תקציב משרד התיירות לשנים 2017-2018 מאוגוסט 2016 יפעלו משרד האוצר ומשרד התיירות "לגיבוש מנגנון רשת ביטחון... ככל שיוקצה תקציב לטובת יישום המנגנון האמור, יבוא תקציב זה מתוך תקציב ההשקעות שהוקצה למשרד התיירות. משרד האוצר ישווה כל תקציב שיוקצה משרד התיירות לנושא, זאת עד לסכום של 25 מיליון ש"ח".

משרד מבקר המדינה מציין כי הצורך לבחון לעומק את עניין מתן רשת ביטחון או חלופה אחרת עלה גם מדוח מבקר המדינה הקודם ומהחלטתה של הממשלה בנושא בשנת 2012. הענקת ערבויות מדינה לקבלת אשראי היא דרך אפשרית וחשובה שעשויה לתמרץ יזמים המעוניינים בהקמת בתי מלון ולעזור להם. על משרד התיירות ועל משרד האוצר לבחון אם מתן ערבות מדינה או רשת ביטחון נותנים מענה לבעיית האשראי כחסם.





בעיית האשראי  
ליזמים היא חסם  
מרכזי ומהותי העומד  
בפני בניית בתי מלון.  
במהלך השנים הוצעו  
דרכים ואמצעים  
נוספים שיוכלו להקל  
בעניין מהותי זה על  
יזמים בתחום  
המלונאות, אולם  
הביקורת העלתה כי  
הפעולות בנושא  
חשוב זה טרם מוצו  
על ידי משרד התיירות

בעיית האשראי ליזמים היא כאמור חסם מרכזי ומהותי העומד בפני בניית בתי מלון. המלונאות היא תחום לא יציב, ולכן ההון העצמי שעל היזם להציג בפני מוסד פיננסי לשם קבלת אשראי הוא גבוה, ויש קשיים בקבלת אשראי. במהלך השנים הוצעו דרכים ואמצעים נוספים שיוכלו להקל בעניין מהותי זה על יזמים בתחום המלונאות, אולם הביקורת העלתה כי הפעולות בנושא חשוב זה טרם מוצו על ידי משרד התיירות.

## כישלון שיווקן של קרקעות להקמת בתי מלון

תכנית מיתאר ארצית לתיירות (תמ"א 12)<sup>35</sup> "מתווה את מדיניות התכנון לפיתוח המלונאות בישראל, בדגש על פיתוח באזורי הארץ השונים בהתאם למדיניות התכנון הארצית הקבועה בתמ"א 35"<sup>36</sup>. תכנית זו מאפשרת לפתח את האכסון המלונאי<sup>37</sup> כמנוף עיקרי וכתנאי למימוש הפוטנציאל התיירותי שיש לישראל ומכוונת לחיזוק התיירות. המטרות העיקריות של התכנית הן: הבטחת עתודות קרקע למלונאות כמענה לתיירות הנכנסת ולתיירות הפנים; קביעת התנאים לפיתוח המלונאות כבסיס מרכזי לפיתוח ענף התיירות וחיזוק התיירות העירונית. כמו כן נקבע בתכנית כי מוסד תכנון ראשי לשנות את ייעודו של שטח מלונאות לייעוד אחר אם שוכנע שאפשר לספק את צורכי האכסון המלונאי במקום אחר, והוא ראשי גם לצמצם את שטחו.

אחד הרכיבים החשובים בהקמת בית מלון הוא הקרקע: כ-7% מהקרקעות במדינת ישראל נמצאים בבעלות פרטית וכ-93% משטחה הם מקרקעין המנוהלים בנאמנות בידי רמ"מ<sup>38</sup>. עבור בעליהן: כ-70% בבעלות המדינה, כ-11% בבעלות רשות הפיתוח<sup>39</sup> וכ-12% בבעלות קרן קימת לישראל.

35 תמ"א 12, שינוי מס' 1 - מלונאות.

36 תמ"א 35 היא תכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, המהווה תכנון כולל משולב למדינת ישראל. מטרתה של תמ"א 35, אשר קודמה על ידי מינהל התכנון ואושרה על ידי הממשלה בסוף שנת 2005, לתת מענה לצורכי הבנייה והפיתוח של המדינה מתוך שמירה על השטחים הפתוחים ועל עתודות הקרקע לדורות הבאים. על פי מטרות העל ועקרונות התכנון העומדים בבסיסה, מבחינה התכנית בין חמישה סוגי מרקמים (אזורים מאפשרי פיתוח ואזורים מוטי שימור) שבהם ניתנים ביטוי ומענה תכנוני לצורכי הפיתוח של ישראל תוך כדי הדגשת עקרון הרצף של השטחים הפתוחים, לרבות שמירה על ערכי טבע, חקלאות, נוף ומורשת. תמ"א 35 מהווה את המדיניות התכנונית ברמה הארצית בכל הנוגע לבנייה, לפיתוח ולשימור.

מתוך אתר משרד הפנים: <http://www.moin.gov.il/Subjects/GeneralPlaning/Pages/default.aspx>.  
37 "אכסון מלונאי" מוגדר בתמ"א 12 "מקום הכולל יחידות אירוח, ולרבות בתי מלון, כפרי נופש, מלונות, בוטיק, אכסניות וכיוצא באלה, ולמעט אכסון קל ויחידות קיט ויכול שיכלול שירותי תיירות".

38 בשנת 1960 הוקם מינהל מקרקעי ישראל מתוקף חוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960. במרץ 2013 הוסב המינהל לרשות מקרקעי ישראל.

39 רשות הפיתוח היא גוף ממשלתי שהוקם בשנת 1951 על פי חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), התש"י-1950. הרשות יועדה לנהל את האדמות שהופקדו בידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים לאחר מלחמת העצמאות, ואת הקרקעות שהופקעו על פי חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים), התשי"ג-1953.



ייעול שיווק הקרקעות  
לצורך בניית בתי מלון  
מצריך פעולה עקיבה  
ומתמשכת מצד רמ"י.  
פעולה כזו מחייבת  
גיבוש תכנית עבודה  
שנתית ורב-שנתית.  
על תכנית זו להיעשות  
בשיתוף הגורמים  
המקצועיים במשרד  
התיירות, כדי לענות  
על צרכים קיימים  
וחזויים בבתי מלון  
חדשים בהתאם  
לביקוש ללינות הן  
בתיירות הנכנסת והן  
בתיירות הפנים

ככלל רמ"י מקצה את הקרקעות המיועדות להקמת מלונות בדרך של מכרז פומבי. יש מקרים שבהם הקצאת קרקע ומתן הרשאות לתכנון נעשים בפטור ממכרז למיזמי תיירות בתיאום בין משרד התיירות לבין רמ"י באמצעות ועדה משותפת של שני המשרדים (להלן - הוועדה המשותפת). הפטור ממכרז ניתן לאחר אישור הוועדה ובתנאי שהמקרקעין כלולים ברשימת האזורים שאינם אזורים מבוקשים למטרות תיירות.

משרד מבקר המדינה בדק את פעולות רמ"י בנושא שיווק קרקעות במכרז לבניית בתי מלון ולהלן עיקרי הממצאים:

## תכנית עבודה לשיווק קרקעות לבתי מלון

ייעול שיווק הקרקעות לצורך בניית בתי מלון מצריך פעולה עקיבה ומתמשכת מצד רמ"י. פעולה כזו מחייבת גיבוש תכנית עבודה שנתי ורב-שנתית. על תכנית זו להיעשות בשיתוף הגורמים המקצועיים במשרד התיירות, כדי לענות על צרכים קיימים וחזויים בבתי מלון חדשים בהתאם לביקוש ללינות הן בתיירות הנכנסת והן בתיירות הפנים. בתכנית זו חשוב היה שיפורטו יעדים כמותיים תוך כדי קביעת סדרי עדיפות לריכוז מאמצי השיווק ולאבחנה בין אזורי ביקוש גאוגרפיים שונים.

יצוין כי עניין גיבושן של תכניות עבודה שנתי ורב-שנתית הועלה גם בדוח ביקורת שהשלים בנובמבר 2014 מנהל האגף לביקורת פנימית ברמ"י (להלן - דוח הביקורת הפנימית), ובו כתב כי "נדרשת תכנית עבודה מסודרת ומתן מענה למחסור הקיים והעתידי בחדרי מלון".

הביקורת העלתה כי רמ"י לא הכינה עד אוקטובר 2016 תכנית עבודה שנתי ורב-שנתית בנושא שיווק קרקעות לבניית בתי מלון. לא נמצאו מסמכים המעידים על כך שמשרד התיירות פנה לרמ"י בבקשה להכנת תכנית עבודה בהתאם לנתונים הנמצאים בידיו בדבר מקומות שלדעתו חשוב לשווק בהם קרקעות להקמת בתי מלון.

משרד התיירות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מדצמבר 2016, כי "המשרד החל תהליך של ריכוז ואיסוף נתונים על תכניות תיירותיות מאושרות על מנת להניע תהליך שיווקי של תכניות אלו... ממצאי הסקר יהוו נדבך משמעותי לקבלת החלטות בנושא שיווק קרקעות לבתי מלון". עוד ציין המשרד כי "ניתן יהיה להכין תכנית עבודה הנסמכת על עקרונות העדיפות של אזורים כפי שנקבעו במנהלת השקעות בתיירות".

קיימת חשיבות רבה להכנת תכניות עבודה שנתי ורב-שנתית בעניין שיווק קרקעות לבניית בתי מלון, מפני שלשיווק זה יש השפעה רבה על ענף כלכלי מרכזי במדינה. על רמ"י, בשיתוף משרד התיירות, לגבש בהתחשב בכל המשתנים הרלוונטיים תכניות עבודה שנתי ורב-שנתית מסודרות בנושא ולעדכן באופן שוטף.

## הקצאת קרקע במכרז לבניית בתי מלון

בדוח הוועדה להחלטת מחירי הנופש בישראל צוין, בין היתר, שישנן קרקעות למלונאות שרמ"י לא הצליחה לשווק בגלל מחירי מינימום גבוהים שקבעה באותם מכרזים.

משרד מבקר המדינה בדק את תוצאות המכרזים שפרסמה רמ"י בשנים 2011-2015 לשיווק קרקעות שייעודן מלונאות ואת תוצאותיהם. להלן הפרטים:

### לוח 2: תוצאות מכרזים שפרסמה רמ"י בשנים 2011-2015

| מספר המכרז  | תאריך ההחלטה בדבר הזוכה במכרז | יישוב    | תוצאות המכרז | הערות                                |
|-------------|-------------------------------|----------|--------------|--------------------------------------|
| צפ/2014/38  | 28/1/2015                     | קצרין    | נקבע זוכה    |                                      |
| חי/2013/208 | 13/1/2014                     | עכו      | אין זוכה     | אין הצעות למגרש                      |
| בש/2013/64  | 1/9/2013                      | אילת     | אין זוכה     | אין הצעות למגרש                      |
| בש/2013/64  | 1/9/2013                      | אילת     | אין זוכה     | הצעות נמוכות ממחיר המינימום של המכרז |
| בש/2013/64  | 1/9/2013                      | אילת     | אין זוכה     | הצעות נמוכות ממחיר המינימום של המכרז |
| צפ/2013/14  | 17/3/2013                     | עפולה    | נקבע זוכה    |                                      |
| ים/2012/119 | 2/1/2013                      | ירושלים  | נקבע זוכה    |                                      |
| חי/2011/376 | 17/6/2012                     | חיפה     | נקבע זוכה    |                                      |
| פע/2012/757 | 6/6/2012                      | עכו      | אין זוכה     | אין הצעות למגרש                      |
| צפ/2011/309 | 18/4/2012                     | קצרין    | אין זוכה     | אין הצעות למגרש                      |
| צפ/2011/334 | 21/3/2012                     | נצרת     | אין זוכה     | אין הצעות למגרש                      |
| צפ/2011/334 | 21/3/2012                     | נצרת     | אין זוכה     | אין הצעות למגרש                      |
| ים/2011/287 | 11/1/2012                     | קריית גת | אין זוכה     | אין הצעות למגרש                      |
| צפ/2011/150 | 5/10/2011                     | קצרין    | אין זוכה     | אין הצעות למגרש                      |
| ים/2011/142 | 7/9/2011                      | קריית גת | אין זוכה     | אין הצעות למגרש                      |
| ים/2011/107 | 3/8/2011                      | ירושלים  | אין זוכה     | אין הצעות למגרש.                     |
| חי/2011/33  | 27/7/2011                     | חיפה     | נקבע זוכה    |                                      |

הנתונים נלקחו מאתר רמ"י

רמ"י לא ניתחה את  
תוצאות כל המכרזים  
למטרת מלונאות  
שבוצעו בשנים  
2000-2015 ונכשלו  
ולא שווקו בגינם  
מגרשים, ולא עמדה  
על הסיבות  
לכישלונות, אף  
שהדבר התבקש כדי  
להפיק לקחים וכדי  
למנוע הישנות  
כישלונות כאלה

מהנתונים בלוח עולה כי בשנים 2011-2015 (חמש שנים) פורסמו 14 מכרזים לשיווק 17 מגרשים שיעודם בניית בתי מלון; מתוכם נקבעו זוכים במכרז רק לחמישה מגרשים (29.4%). במרבית המכרזים לא הוגשו כלל הצעות. מהנתונים האמורים עולה כי בממוצע ניסתה רמ"י לשווק 3.4 מגרשים לשנה, ובפועל שיווקה מגרש אחד בלבד בממוצע לשנה.

יצוין כי בדוח הביקורת הפנימית האמור משנת 2014 נכתב בעניין זה כי בשנים 2000-2013 פרסמה רמ"י 68 מכרזים "למטרת מלונאות ומתוכם אושרו [בוצעו] 28 עסקאות... מדובר בשיווק דל יחסית על פני תקופה כה ארוכה". בדוח הומלץ לבחון באופן יסודי את הסיבות למכרזים שנכשלו ולא שווקו בגינם קרקעות.

הועלה כי רמ"י לא ניתחה את תוצאות כל המכרזים למטרת מלונאות שבוצעו בשנים 2000-2015 ונכשלו ולא שווקו בגינם מגרשים, ולא עמדה על הסיבות לכישלונות, אף שהדבר התבקש כדי להפיק לקחים וכדי למנוע הישנות כישלונות כאלה.

על רמ"י להקפיד לנתח, לאחר כל מכרז שיווק קרקע למלונאות שנכשל, את הסיבות לכישלונות ולהפיק את הלקחים המתאימים לגבי פעולות שיווק עתידיות שלו בתחום זה. הצורך לנקוט פעולה כזו עולה אף מהחלטת הממשלה משנת 2012, שביקשה, בין היתר, לפעול להסרת חסמי נגישות להקמת בתי מלון חדשים. לנוכח חשיבותו של ענף התיירות ותרומו הרבה לכלכלת המדינה, על מועצת רמ"י לדון בדחיפות בנושא שיווק הקרקעות להקמת בתי מלון ולתת לו ביטוי מתאים בתכניות העבודה ובמכרזים שתפרסם בעתיד.

## היעדר שיתוף פעולה בין רמ"י לבין משרד התיירות

לרמ"י ולמשרד התיירות יש כאמור עניין משותף בשיווק קרקעות לצורכי תיירות בכלל ולמטרת הקמת בתי המלון בפרט.

יצוין כי כבר בדוח הקודם ציין מבקר המדינה כי משרד התיירות ורמ"י לא הגיעו להסכמה לגבי "שיווקם [של מתחמי תיירות], וכי בפועל גופים אלו מגיעים להסכמות נקודתיות רק לגבי מתחמים ספציפיים [המיועדים למלונאות]"<sup>40</sup>.

רמ"י מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2016 כי משרד התיירות מקדם מולה שיווק קרקעות לאטרקציות תיירותיות בכלל, וכי המשרד אינו יוזם מולה שיווק קרקעות לבתי מלון. עוד ציינה רמ"י כי היא מבצעת כ-7,500 עסקאות שיווק קרקע בשנה וכ-0.5% מכמות עסקאות זו היא בתחום התיירות, וכי אין זה מתפקידה לתת דגש בפעילותה לשיווק קרקע למיזמי תיירות.

במכתב מנכ"ל משרד התיירות מיולי 2016 הוא ציין כי "קיים קושי בקידום הנושא [שיווק מגרשים למלונאות]... [בשל] סדרי עדיפויות של רמ"י הנוטה להתמקד במכריזי מגורים ופחות במכריזי מלונאות".

כדי שיהיה היצע מספיק של קרקעות להקמת מיזמי תיירות, לרבות בתי מלון בכמות ובאזורים הדרושים, על רמ"י ועל משרד התיירות לפעול ללא דיחוי בשיתוף פעולה. שיתוף פעולה זה יתרום רבות להגדלת מספר בתי המלון על כל המשתמע מכך. על משרד התיירות מצדו לוודא ביצוע פעולות הקשורות ישירות בהקמת בתי מלון חדשים.

משרד התיירות ציין בתשובתו מדצמבר 2016 כי הוא החל בפעילות כדי למפות "את כל הקרקעות המלונאיות הפנויות כיום, במטרה לעודד ולקדם את שיווקן". עוד ציין המשרד בתשובתו כי הוא מציע "לקיים לעתים תכופות יותר ישיבות של הוועדה המשותפת".

רמ"י מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 כי נושא שיווק הקרקעות יתואם עם משרד התיירות.

## אי-ניצול קרקע ששווקה לבניית בתי מלון

בדוח מבקר המדינה הקודם צוין כי לעתים יזמים שזכו במכרזים לקרקעות המיועדות למלונאות ששווקה רמ"י, לא בנו עליהן בתי מלון "בפרק הזמן שהוקצב להם במכרז, ולכן הקרקעות אינן מנוצלות למטרות שלשמן שווקו"<sup>41</sup>.

גם הוועדה להחלטת מחירי הנופש ציינה בעניין זה כי יש יזמים שרמ"י הקצתה להם קרקע לבניית מלון, אך הם עיכבו שנים את בנייתו. הוועדה סברה כי יש ליצור מנגנון, ולפיו קרקע שרמ"י הקצתה ליזם לטובת בניית מלון, וחלפו 10 שנים וטרם החל להיבנות המלון - תבוטל ההקצאה ורמ"י תשווק את הקרקע מחדש ליזמים שיתחייבו לבנות מלון בתוך חמש שנים.

משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי לדעתו יש טעם לפגם בכך שזים שזכה במכרז של רמ"י להקצאת קרקע לבניית מלון, אינו בונה במהלך הזמן שהוקצב לו במכרז, ואף על פי כן רמ"י אינה מבטלת את הקצאת הקרקע.

בדוח הביקורת הפנימית צוין כי בבדיקת 23 מכרזים שקיימה רמ"י בשנים 2000-2013, מתוך 28 המכרזים שבהם נקבעו זוכים (2.1 מכרזים בשנה בממוצע), ב-18 מהם (כ-64% ובממוצע 0.72 מכרז בשנה) לא הוחל כלל בבניית מלון.

משרד מבקר המדינה העלה כי על אף הנתונים המשמעותיים בדוח הביקורת הפנימית בעניין שיעור הגבוה של אי-התחלות בנייה של מלונות, לא נקטה רמ"י עד אוקטובר 2016 צעדים כלשהם למול הזכרים במכרזים האמורים להקמת בתי מלון.

רמ"י הסבירה למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי הליך ביטול הקצאת קרקע לבניית בית מלון לזים שלא בנה עליה, כרוך בהליכים משפטיים מורכבים שנמשכים זמן רב.

בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה בכמה מכרזים וחוזים להקצאת קרקע להקמת בתי מלון שחתמה רמ"י מול הזימים, נמצא כי יש בהם סעיפים המתייחסים להתחייבויות הזים, ונקבע כי אי-עמידה בהם תיחשב הפרה יסודית של החוזה. באחד הסעיפים צוינה ההתחייבות להתחלת בנייה בתוך 42 חודשים מיום אישור העסקה על ידי רמ"י ולסיומה בתוך 60 חודשים מאותו מועד; במקרים של הפרה כזו נתונה הסמכות ביד רמ"י, על פי ההסכם, לבטל את החוזה, ועם ביטולו על הזים לפנות את המגרש ולהחזירו מידית לרמ"י.<sup>42</sup>

אמנם ביטול החוזה הוא משימה מורכבת, כפי שצינה רמ"י בתשובתה, אך כאמור על פי הקבוע בתנאי החוזה רמ"י רשאית לעשות זאת. למרות זאת נמצא כי עד אוקטובר 2016 לא בחנה רמ"י את האפשרות לבטל חוזים שחתמה עם זוכים במגרשים להקמת בתי מלון בשל אי-בנייה במועד שנקבע לכך. לדעת משרד מבקר המדינה, הסעיף המאפשר לבטל חוזים הוכנס במטרה שניתן יהיה לממש בעת הצורך, ועל כן אין זה ברור מדוע רמ"י טרם עשתה בו שימוש, ולא דרשה החזרת קרקעות במקרים שלא מומשו מיזמים של בניית בתי מלון בפועל. התנהלות זו הופכת את הסעיף בחוזה לאיום סרק, ומונעת את תמרוץ הזימים לממש את הבנייה כפי שהתחייבו.

רמ"י מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 כי מועצת מקרקעי ישראל שינתה לאחרונה את מדיניותה כי ככלל לא יבוטלו הקצאות קרקע במכרזים, והחליטה<sup>43</sup> "לבטל הסכמי חכירה וחוזי פיתוח ככל שהופר ההסכם". רמ"י עוד הוסיפה בתשובתה זו כי "קיים קושי של ממש לבטל עסקאות עם זימים בהם נחתם חוזה חכירה. הטיפול במקרים בהם לא מומשה הבניה נבחנים באופן ספציפי... [וכן] במסגרת הדיונים בדוח הביקורת הפנימית התקבלה החלטה עקרונית ברמ"י, כי הקצאות במכרז ביעוד תיירות יוקצו בחוזה פיתוח ללא זכויות עתידיות. בדרך זו יקל עלינו תהליך המעקב והאכיפה על אי מימוש הבניה".

42 לדוגמה, חוזה בין רמ"י לבין אחד הזימים מסוף יולי 2016.

43 החלטה 1481 של מועצת מקרקעי ישראל "ביטול עסקאות ומתן אורכות לביצוע" מיום 5.9.16.

## עודף רגולציה בהקמת בתי מלון ובהפעלתם

תהליכי התכנון, האישור והבנייה של בתי מלון בישראל מלווים ברגולציה רבה מצד המוסדות השונים, באמצעות דרישות שונות מהיזמים בכל שלב ושלב. הוועדה להוזלת מחירי הנופש מצאה כי יש רגולציה עודפת בתהליכי הבנייה של בתי מלון וקבעה שיש מאפיינים ייחודיים בתחום המלונאות "הפוגעים ביכולת לבניית בתי מלון ותורמים לעלות הגבוהה של הבנייה", ובעקבות זאת מביאים לשיעורי רווחיות נמוכים.

הוועדה ציינה בעניין זה בהמלצותיה כי "הגדלת הרווחיות והגדלת התשואה על ההשקעה שהן אלמנטים מרכזיים שיביאו להגדלת ההיצע [של חדרי בתי מלון] בטווח הקצר ובטווח הארוך - לירידת מחירים [בתחום המלונאות]". עוד ציינה הוועדה כי הורדת המחירים תתאפשר על ידי נקיטת הצעדים האלה: (א) הפחתת הוצאותיהם השוטפות של בתי המלון; (ב) הקטנת הוצאותיהם הקבועות של בתי המלון; (ג) בחינה מחודשת של הרגולציה החלה על ענף המלונאות מתוך כוונה לצמצמה; (ד) השוואת ההתייחסות אל הענף כמו לשאר תעשיות הייצוא; (ה) הבטחת תקציבו של משרד התיירות לשיווק לאורך זמן.

הוועדה גם המליצה להכיר בעובדה שרכיבי הרגולציה והמיסוי (הארנונה) שעלותם קבועה נמנים עם הגורמים העיקריים לרווחיות הנמוכה, להחזר הנמוך על ההשקעה, לאי-הכדאיות הכלכלית לבניית בתי המלון ולמחירים הגבוהים של הנופש בבתי מלון. הוועדה המליצה להביא להוזלת מחירי הנופש באמצעות הפעולות האלה: הקלה בדרישות הרגולציה כך שיצומצמו הוצאות כוח אדם של המלונות בגין מציילים, מפעילי בריכות ומדריכים בחדר כושר; צמצום דרישות האבטחה; הקטנת עלות הכשרות; הפיכת המסים המוניציפליים (ארנונה) להוצאה משתנה המתבססת על תפוסת המלונות. הוועדה המליצה לשנות את דרישות משרד התיירות לגבי התקנים הפיזיים<sup>44</sup> של אמצעי האכסון התיירותי כדי להקל את הדרישות להקמת בתי מלון ולהפעלתם. עוד המליצה הוועדה לבחון אפשרות לרפורמה בחקיקה בתחום כוח אדם ויחסי העבודה לצורך התאמתה לאופי העבודה במלונות, ולאפשר למשל גמישות רבה יותר בשעות עבודה.

מנכ"ל התאחדות בתי המלון<sup>45</sup> מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי ההתאחדות סבורה שהרגולציה היא החסם הגדול ביותר בתחום המלונאות, וכי צמצום הרגולציה עשוי להפחית עלויות לתפעול בתי המלון, "ובכך לאפשר הורדת מחירים דרך המנגנון התחרותי ללא גרימת הפסדים ליזמים".

44 רגולציה פירושה אסדרה. זהו שם כולל להסדרה של פעילויות שונות במדינה, באמצעות חוקים ורשויות. כיום מקובל כי המונח רגולציה מתייחס בעיקר לרשות המבצעת ולרשויות פיקוח והסדרה (חלקן עצמאיות ללא יכולת התערבות קבועה של הממשלות) ופחות לרשות המחוקקת הנחשבת לקובעת "מדיניות על". עודף רגולציה הוא מצב שבו התועלת הכלכלית מקיום הרגולציה עלולה להתבטל כליל בשל חוסר כדאיות כלכלית לפעול במסגרתו.

45 התקנים הפיזיים הם הנחיות של משרד התיירות לתכנון ולסיווג בתי מלון ואמצעי אכסון אחרים שפורסמו ביולי 2012. התקנים הפיזיים מגדירים את סוג אמצעי האכסון המוכרים ורמותיהם, ואת הנדרש לצורך תכנונם והקמתם בישראל. התקנים תואמים את מדיניות משרד התיירות בכל הנוגע להליכי אישור של מתקני האכסון במוסדות התכנון.

46 מנכ"ל התאחדות בתי המלון שימש בשנים 2009-2012 מנכ"ל משרד התיירות ועמד בראש הוועדה להוזלת מחירי הנופש.

## אי-יישום החלטת הממשלה מ-2012

החלטת הממשלה מנובמבר 2012, קבעה כאמור שיש להסיר חסמים בנושא הקמת בתי מלון חדשים ולנקוט פעולות להגדלת הכדאיות הכלכלית להקמתם. החלטת ממשלה זו גם פירטה את הפעולות שנדרשים כל שר וכל משרד ממשלתי רלוונטיים לבצע בעניין מגוון נושאים שהועלו בדוח הוועדה.

לאחר מועד סיום הביקורת, בדצמבר 2016, החליטה ועדת שרים לרגולציה על סדרת פעולות ושינויי חקיקה שיישומם אמור להפחית חסמים ורגולציה בתחום המלונאות, ואשר אמורים להביא לעידוד הקמת בתי מלון חדשים ולהחלת מחירי הנופש. החלטה זו באה כחלק מיישום החלטת הממשלה מנובמבר 2012 אשר אימצה, כאמור, את החלטת הוועדה להחלת מחירי הנופש.

משרד מבקר המדינה בדק את מידת יישומם של כמה סעיפים בהחלטת הממשלה מנובמבר 2012 בנושאים האלה: דרישות אבטחה; אכיפת שימושים בקרקע לצורכי מלונאות בלבד; מפעילי בריכות ומצילים; דרישות כשרות; עלויות ארנונה; היבטים לגבי שעות עבודה ומנוחה. להלן עיקרי הממצאים<sup>47</sup>:

1. בהחלטת הממשלה מנובמבר 2012 נכתב כי "שר הפנים יסמך... בתוך שלושה חודשים שני עובדי משרד התיירות, לביצוע חקירות [לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965], בנושאי אכיפת שימושים מלונאים בקרקעות שייעודן תיירותי".

משרד מבקר המדינה העלה כי עד אוקטובר 2016 - לא הוסמכו עובדים כאמור.

מנכ"ל משרד התיירות ציין במכתבו מיולי 2016 כי "המשרד לא תוקצב לתוספת התקינה שנקבעה בהחלטה לעובדים לאכיפת שימוש מלונאי. מאחר שהמשרד נמצא בגרעון בתקני כוח אדם ומאחר שכאמור לא ניתנה תוספת תקנים לנושא על ידי משרד האוצר לא אוישו משרות בנושא. יש לציין כי לא נמצא צורך להוספת המשרות האמורות לעיל במסגרת הרה-ארגון שהמשרד עובר בימים אלו". לתשובת מנכ"ל המשרד לא צורפה אסמכתה המעידה על כך שהנושא נידון ונבחן, והוחלט כי אין צורך בהוספת המשרות.

שימוש בקרקע רק לצרכים שלשמם הוא נועד, ובמקרה זה שימוש מלונאי הוא חשוב ביותר. היה על משרד הפנים ועל משרד התיירות לפעול להסמכת שני עובדים שיבצעו חקירות לפי חוק התכנון והבניה, לביצוע סקר שימושים בקרקעות שייעודן מלונאות ולפעול לאכיפת ייעודן אם קיימים מקרים הדורשים זאת.

משרד התיירות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 כי "המשרד נמצא בעיצומו של הליך רה-ארגון, כאשר בבסיסו המשרד נמצא

בעודפי תקנים... לא נמצא צורך בהוספת המשרות האמורות ולהסמכת עובדים נוספים בתחום האכיפה. יחד עם זאת המשרד עדיין בוחן זאת".

יחידת האכיפה במשרד האוצר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 כי "אם הוחלט לתקן שתי משרות מפקחים עבור משרד התיירות באפשרות יחידת האכיפה להסמיכם להיות מפקחים". עוד נאמר בתשובה כי "יש צורך בתיאום ובקרה וקביעת גבולות גזרה בסמכויות בין גורמי האכיפה השונים... היעדר תיאום זה... יגרום לבזבז משאבים ולביצוע מדיניות אכיפה לא יעילה".

על משרד התיירות ועל משרד הפנים לסכם בהקדם את אופן יישום החלטת הממשלה בנושא הסמכת שני עובדי משרד התיירות לביצוע חקירות לפי חוק התכנון והבנייה, לעריכת סקר שימושים בקרקעות שייעודן מלונאות ולאכיפת שימושן אם קיימים מקרים הדורשים זאת.

2. בהחלטת הממשלה מנובמבר 2012 נאמר כי מנכ"ל משרד הבריאות יגדיר "קריטריונים מקצועיים לפיהם ינתן פטור... לבתי מלון שבהם בריכות פתוחות לאורחי המלון בלבד, ואשר יעמדו בקריטריונים שהוגדרו, מחובת נוכחות מפעיל בריכה בכל שעות פעילות הבריכה. הביצוע יעשה בתוך 3 חודשים".

מנכ"ל משרד התיירות ציין במכתבו מיולי 2016 כי המשרד פועל מול משרד הבריאות לקידום הקלות בתחום הפעלת בריכות השחייה, אולם "טרם הושגו הסכמות בנושא".

משרד הבריאות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 כי מנכ"ל המשרד קיים דיון עם גורמים מקצועיים במשרדו, אשר הציעו תנאים לפטור מחובת נוכחות מפעיל בריכה, אולם הם לא הגיעו להסכמות עם משרד התיירות. עוד ציין המשרד בתשובתו כי כבר בינואר 2013 כתב מנכ"ל משרד הבריאות למנכ"ל משרד התיירות, במענה לפנייתו של האחרון, שניתן ליישם את החלטת הממשלה כך שמפעיל הבריכה אינו חייב לעבוד במשרה מלאה, ואפשר שיועסק גם בנושאים נוספים במלון ובלבד שיימצא באזור הבריכה בשעות שהיא פתוחה לקהל ושיעבור הכשרה והסמכה לכך. עוד כתב משרד הבריאות, שלאחר כמה דיונים עם משרד התיירות, הוסכם בחודש נובמבר 2016 "להביא להחלטת ממשלה כדלקמן: להנחות את מנכ"ל משרד הבריאות כך שמפעיל בריכה הנדרש לפי תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים לבריכות שחייה), התשנ"ד-1994 יצטרך להיות בזמינות של טווח זמן של עד 15 דקות מקריאה. בתום שנה מיום קבלת החלטה זו, בהמלצת ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות, תבחן יחד עם משרד התיירות הארכת טווח הזמינות של מפעיל הבריכה ל-30 דקות".

יצוין כי ועדת שרים לרגולציה החליטה בדצמבר 2016 להנחות את שר הבריאות לבצע את התיקונים האמורים בתקנות רישוי עסקים כך שמפעיל בריכה יהיה זמין בטווח של עד 15 דקות.

3. בהחלטת הממשלה מנובמבר 2012 נכתב כי "הממשלה מנחה את משטרת ישראל לבחון אפשרות לצמצם את דרישות האבטחה בבתי מלון במקומות שיוגדרו כמתחמים סגורים ומפוקחים".

מנכ"ל משרד התיירות ציין במכתבו מיולי 2016 כי הושגו הקלות משמעותיות בנושא דרישות אבטחה בבתי מלון, אשר הובילו להחלת עלויות האבטחה בעשרות אחוזים. עוד הוסיף המנכ"ל כי משרד התיירות מקדם הצעה להקלה נוספת באמצעות הקמת "מתחמי מלונאות", לדוגמה הקמת מתחם אבטחה אחד לכל בתי המלון בים המלח.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 כי היא ביצעה "שורה של רפורמות ושינויי תפיסת אבטחה לאורך השנים האחרונות, אשר תוצאם, הנה הקלה משמעותית על בתי המלון, בהיבטי האבטחה תוך הפחתת הנטל הכלכלי, בצורה משמעותית". משטרת ישראל גם ציינה בתשובתה כי בימים אלה היא נמצאת בעיצומה של "עבודת מטה לצורך קידום נושא הגדרת מתחם מאובטח באזור המלונות בים המלח".

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרת ישראל ולמשרד התיירות כי עליהם להשלים בהקדם האפשרי את הפעולות לבחינת נושא הקמת "מתחמי מלונאות" ולפעול ליישום המסקנות וההמלצות שתעלה בחינה זו.

4. בהחלטת הממשלה מנובמבר 2012 נכתב כי "משרד ראש הממשלה, בשיתוף המשרד לשירותי דת, משרד התיירות והרבנות הראשית [יבחנו] דרכים להפחתת עלויות הכשרות המוטלות על בתי המלון, ולהגיש המלצותיהם בעניין זה בתוך שלושה חודשים"<sup>48</sup>.

משרד מבקר המדינה העלה כי עד אוקטובר 2016, לא הגישו המשרדים האמורים והרבנות הראשית, כנקבע בהחלטת הממשלה, את מסקנותיהם ואת המלצותיהם בעניין הוצלת עלויות הכשרות של בתי המלון.

במכתב מנכ"ל משרד התיירות מיולי 2016 נכתב כי התקיימו כמה ישיבות עם הרב הראשי, עם המשרד לשירותי דת ועם ארגון רבני צוהר<sup>49</sup> בנושא עלויות הכשרות של בתי המלון, אולם טרם הושגו הסכמות בעניין זה. מנכ"ל משרד ראש הממשלה כתב בדצמבר 2016 למשרד מבקר המדינה כי משרד האוצר העלה הצעה לצמצום העלויות הקשורות בהעסקת משגיחי כשרות בבתי המלון, אולם זו לא הובאה לאישור הממשלה בשל התנגדות הגורמים הנוגעים בדבר.

המשרד לשירותי דת כתב בדצמבר 2016 למשרד מבקר המדינה כי עלות הכשרות מתחלקת לשני רכיבים: אגרה ועלות שכר משגיחי הכשרות. גובה אגרת הכשרות נקבע על ידי המשרד ובאישור משרד האוצר, ועלותה זניחה

48. ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "הפיקוח על כשרות המזון".

49. ארגון צוהר (עמותת צהר) הוא איגוד של רבנים אורתודוקסיים, מהזרם הציוני, המונה למעלה מ-800 רבנים. העמותה שמה לה למטרה לגשר על הפער בין דתיים לחילונים בישראל.



בהחלטת הממשלה  
הוטל על "צוות  
משותף לבחון  
התאמת עלות  
הארנונה למלונות  
בהשוואה לנהוג  
במדינות ה-OECD.  
הגורמים הממשלתיים  
לא הקימו את הצוות  
המשותף, לא הוגשו  
לממשלה המסקנות  
וההצעות בעניין עלות  
הארנונה

לעומת עלות התפעול של בית מלון. הרבנות הראשית לישראל כתבה באותו חודש למשרד מבקר המדינה כי "עלויות [הכשרות] זניחות ביחס לעלות האירוח", אולם היא פועלת, ככל שניתן במסגרת מגבלות ההלכה, לצמצום העלויות האלה. הרב הראשי ונשיא מועצת הרבנות הראשית, הרב דוד לאו, הקים במרץ 2016 ועדה מייעצת לנושא הכשרות בישראל, שמטרתה לגבש המלצות בהתייחס למערך הכשרות בכללותו, ובין היתר, לבחון הסדרים שיחולו על ענפים שונים בהתאם למאפייניהם הייחודיים, ובכלל זאת ענף המלונאות. הוועדה עתידה להתייחס בהמלצותיה גם להיבטים הכלכליים הכרוכים במערך הכשרות בבתי המלון.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת, לרבנות הראשית ולמשרד התיירות כי עליהם לפעול ללא דיחוי למציאת פתרון ליישום החלטת הממשלה בעניין הפחתת עלויות הכשרות, להשלמת הבחינה בנושא זה, שיש לו היבטים כספיים ניכרים, ולהגשת המלצותיהם.

5. הוועדה להוזלת מחירי הנופש, ציינה כאמור במסקנותיה, בין היתר, כי רכיבי הרגולציה והמיסוי (הארנונה), שנחשבים עלות קבועה, נמנים עם הגורמים העיקריים לרווחיות הנמוכה ולכדאיות הנמוכה לבניית בתי המלון, להחזר הנמוך על ההשקעה ולמחירים הגבוהים של הנופש בבתי המלון.

בהחלטת הממשלה האמורה מנובמבר 2012 הוטל על "צוות משותף הכולל נציגים של משרדי הפנים, התיירות, האוצר והמרכז לשלטון מקומי לבחון התאמת עלות הארנונה למלונות בהשוואה לנהוג במדינות ה-OECD החברות באיחוד האירופי". בהחלטת הממשלה נקבע כי הצוות יגיש את מסקנותיו ואת הצעותיו לממשלה, לרבות ציון מקורות המימון, בתוך שלושה חודשים.

משרד מבקר המדינה העלה כי הגורמים הממשלתיים האמורים לא הקימו את הצוות המשותף, וממילא עד אוקטובר 2016 לא הוגשו לממשלה המסקנות וההצעות שהתבקשו בעניין עלות הארנונה.

במכתב מנכ"ל משרד התיירות מיולי 2016 הוא ציין כי "לא הוקם צוות לבחינת התאמת עלויות ארנונה. התקיימו מספר ישיבות בנושא עם משרד הפנים. המשרד פועל לגיבוש פיילוט לתשלום ארנונה על פי תפוסה, הנושא אף נדון מול מספר ראשי רשויות שהביעו נכונות לבחון מודלים רלוונטיים". עוד כתב משרד התיירות כי טרם התקבלה התייחסות התאחדות בתי המלון לנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים, למשרד התיירות, למשרד האוצר ולמרכז לשלטון מקומי כי עליהם לפעול ללא דיחוי נוסף ליישומה בהקדם של החלטת הממשלה בנושא זה, להקים את הצוות ללא דיחוי ולהגיש לממשלה את מסקנותיו ואת המלצותיו.

כאמור לאחר מועד סיום הביקורת, בדצמבר 2016, החליטה ועדת שרים לרגולציה, בין היתר, "להנחות את שר הפנים ואת שר התיירות, יחד עם רשות מקומית שתיבחר, לבחון בתוך 60 יום מיום קבלת החלטה זו, היתכנות לביצוע תכנית ניסיונית (פיילוט) לשנה אחת לגביית ארנונה בהתחשב בתפוסת חדרי המלון, וזאת בכפוף להוראות כל דין". משרד התיירות כתב בתשובתו מדצמבר 2016 למשרד מבקר המדינה כי "לאחר ששר התיירות הגיע להבנות עם שר הפנים לבחון את הנושא, נקבע בהחלטה [החלטת ועדת שרים לרגולציה מדצמבר 2016]... [לבחון] היתכנות ביצוע תכנית ניסיונית... לגביית ארנונה בהתחשב בתפוסת חדרי מלון". משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2017 כי הוא תיארם "עם עיריית חיפה שהפיילוט ייערך בתחומה".

אגף התקציבים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2016 כי הוא "יפעל במשותף עם משרד התיירות בנושא, וככל שיוקם צוות בין-משרדי כאמור, משרד האוצר ייקח בו חלק בהתאם להחלטת הממשלה".

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2016 כי "רצונה של הממשלה בהחלטת מחירי הנופש אותם משלמים התיירים, אינו יכול לבוא על חשבון של הרשויות המקומיות... [וכי הם] דורשים כי מהצעת ההחלטה יוסרו הסעיפים העוסקים בשינויים בארנונה".

6. בהחלטת הממשלה מנובמבר 2012 אימצה הממשלה את המלצת הוועדה "להטיל על צוות משותף של משרד התיירות ומשרד הפנים לבחון הצעת החלטה להתאמת שירותי ההצלה בבריכות השחייה במלונות, לאחר בדיקת המצב העובדתי והמשפטי הנהוג במדינות ה-OECD החברות באיחוד האירופי, ולהציע שינויי חקיקה מתאימים ככל הנדרש. הצוות יגיש הצעותיו בתוך שלושה חודשים".

משרד מבקר המדינה העלה כי עד אוקטובר 2016 לא הוצעו לממשלה, כנקבע בהחלטתה, החלטות להתאמת שירותי ההצלה בבריכות שבבתי המלון לדרישות הנהוגות במדינות ה-OECD ולא הועלו שינויי החקיקה הדרושים לשם כך.

במכתב מנכ"ל משרד התיירות מיולי 2016 צוין כי אחרי שהתקיימו כמה פגישות בנושא בין גורמי מקצוע רלוונטיים במשרד התיירות לבין נציגי משרד הפנים, הביע האחרון את התנגדותו לעניין, ולכן לא החלה התקדמות בנושא.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2017 כי "הוקם צוות שדן בסוגיית התאמת שירותי ההצלה למדינות ה-OECD... עמדת משרד הפנים הייתה ברורה ועקבית שעם כל הרצון הטוב להקל בהוצאות הרבות שיש לבתי המלון, אין להקל ראש בחיי ערך אדם ועל כן אין להוריד את חובת המצילים בבריכות השחייה. הצוות לא מצא לנכון לשנות את החוק המסדיר בריכות השחייה בארץ והדן בהבדלים המהותיים בין מדינות ה-OECD לישראל".

7. בהחלטת הממשלה מנובמבר 2012 הוטל על הוועדה במשרד הכלכלה והתעשייה<sup>50</sup> שמונתה "לבחינת חוק שעות עבודה ומנוחה [התשי"א-1951]... לבחון, בין היתר, את מדיניות העסקת [ה]עובדים בענף המלונאות, בהתייחס למקובל במדינות ה-OECD החברות באיחוד האירופי".

הביקורת העלתה כי עד שנת 2016 טרם הציגה הוועדה לבחינת חוק שעות עבודה ומנוחה במשרד הכלכלה והתעשייה את מסקנות בדיקתה בנושא. רק במהלך שנת 2016 חלו שינויים בהיתרים על פי חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 אשר מתוקפם הורחבה האפשרות להעסיק עובדים בתחום המלונאות שעות נוספות רבות יותר<sup>51</sup>, וכן הורחבה העסקת עובדים במגוון תפקידים בתחום המלונאות בעבודת לילה<sup>52</sup>.

מנכ"ל משרד התיירות במכתבו מיולי 2016 ציין כי "יישום ומימוש החלטת הממשלה [מנובמבר 2012] ובכלל זה עמידה ביעדים שנקבעו בה לא טופלו על ידי גורמי המקצוע במשרד [התיירות] עד למאי 2013 [מועד כניסתו לתפקיד]... [וכי הוא מינה] גורם מקצועי במשרד [עם כניסתו לתפקיד], אשר תפקידו לתכלל את כל הפעילות ולממש את החלטת הממשלה". בתשובתו מדצמבר 2016 למשרד מבקר המדינה ציין מנכ"ל משרד התיירות כי בינואר 2016 "הורחבה האפשרות להעסיק עובדים בבתי מלון, בבתי קפה ומסעדות לעד 4 שעות נוספות ביום", וביוני 2016 "שונו תקנות העסקת עובדים בעבודות לילה כך שעובד יוכל לעבוד לילה במשך שבוע מתוך שבועיים ולא מתוך שלושה שבועות בחודש".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התיירות כי היה עליו לפעול ליישום הסעיפים בהחלטת הממשלה בעניין הפחתת הרגולציה בענף המלונאות מיד לאחר קבלתה בנובמבר 2012, וכי מממצאי הביקורת עולה כי גם לאחר מינוי של גורם מקצועי לנושא במשרד במאי 2013, לא הסתיים ביצוע החלטה זו כנדרש.



50 כאמור, באותו הזמן נקרא המשרד "משרד התמ"ת".

51 הודעה של ראש הממשלה וממלא מקום שר הכלכלה והתעשייה על תיקון ההיתר הכללי להעבדה בבתי אירוח במנוחה השבועית ובשעות נוספות לפי חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 (פורסם ברשומות 12.1.16).

52 הודעה של ראש הממשלה ושר הכלכלה והתעשייה על מתן היתר סטייה כללי להעסקת עובדים בעבודת לילה בענף המלונאות לפי חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 (פורסם ברשומות 28.6.16).



אף שחלפו כארבע  
שנים מאז פרסום דוח  
הוועדה להחלטת מחירי  
הנופש ומהחלטת  
הממשלה שהתקבלה  
בהמשך לכך, בחלק  
מהנושאים העיקריים  
שבהם עסקה הוועדה  
- שלחלקם יש  
היבטים כספיים  
ניכרים המשפיעים על  
הרווחיות - חלה  
התקדמות חלקית  
בלבד

מהממצאים בפרק זה עולה כי אף שחלפו כארבע שנים מאז פרסום דוח הוועדה להחלטת מחירי הנופש ומהחלטת הממשלה שהתקבלה בהמשך לכך, בחלק מהנושאים העיקריים שבהם עסקה הוועדה - שלחלקם יש היבטים כספיים ניכרים המשפיעים על הרווחיות - חלה התקדמות חלקית בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר על התנהלותם של משרד התיירות ושל הגורמים הממשלתיים הנוספים שצוינו בהחלטת הממשלה מנובמבר 2012, שהונחו כאמור בהחלטת הממשלה מנובמבר 2012 לבצע פעולות שונות שמטרתן להוזיל את מחירי הנופש ולא סיימו את ביצוען כנדרש.

סוגיית רווחיותם של בתי המלון עלתה כחסם מרכזי המעכב בניית בתי מלון חדשים וגורם למחירי הנופש הגבוהים. הדבר גורם לאי-כניסת משקיעים ויזמים לתחום המלונאות, בגלל חשש מהיעדר רווחיות ומהחזר השקעה נמוך. הוועדה להחלטת מחירי הנופש קבעה כי הגדלת הרווחיות והגדלת התשואה על ההשקעה הן רכיבים מרכזיים המושפעים ישירות מהפחתת הרגולציה וככל שהפחתה זו תבוצע הלכה למעשה היא תביא בטווח הקצר להגדלת ההיצע ובטווח הארוך לירידת מחירים בענף. כאמור הממשלה אימצה את עיקרי המלצות הוועדה וקבעה את אופן ביצוען.

על משרד התיירות ועל יתר הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר לפעול ללא דיחוי נוסף לקידום הנושאים שבאחריותם בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2012 ולהשלמת יישומם. פעולות אלה נחוצות כדי לסייע לצמצום ככל האפשר את הרגולציה העודפת ובכך להביא להפחתת עלויות ההקמה וההפעלה של בתי המלון, לעידוד יזמים להשקיע בתחום המלונאות, להגדלת היצע חדרי בתי המלון ויגרום להורדת המחירים בענף.

כאמור, לאחר מועד סיום הביקורת, בדצמבר 2016, החליטה ועדת שרים לרגולציה על פעולות שיביאו ליישומה של החלטת הממשלה מנובמבר 2012.

## ייעול הליכי התכנון

בנובמבר 2015  
החליטה הממשלה  
לייעל את הליכי  
התכנון לתשתיות  
תיירותיות על ידי כך  
ששר האוצר יפעל  
לתיקון חוק התכנון  
והבניה, התשכ"ה-  
1965, כך שייקבעו בו  
הליכי התכנון והבניה  
של מתקנים לאכסון  
תיירותי

בנובמבר 2015 החליטה הממשלה<sup>53</sup>, ביוזמת משרד התיירות, לייעל את הליכי התכנון לתשתיות תיירותיות על ידי כך ששר האוצר יפעל לתיקון חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), כך שייקבעו בו עקרונות שונים לגבי הליכי התכנון והבניה של מתקנים לאכסון תיירותי (להלן - החלטת הממשלה מנובמבר 2015). בדברי ההסבר להחלטה נכתב, בין היתר, שיש לממש את הפוטנציאל הכלכלי-תיירותי של ישראל על ידי הגדלת היצע חדרי בתי המלון הממלאים חלק מרכזי במוצר התיירותי. עוד נכתב בדברי ההסבר האמורים כי בעשור האחרון התאפיין תחום המלונאות בקיפאון ובסביבת מחירים גבוהה, וכי "ייעול הליכי התכנון והבניה והגדלת הכדאיות הכלכלית בהקמת בתי מלון צפויים להביא לגידול בהתחלות הבניה של מלונות, להגדלת התחרות בענף המלונאות ואלה יכולים להביא בטווח הבינוני להוזלת מחירי הנופש בישראל. הגברת התחרות והורדת המחירים צפויה לפתוח שווקים חדשים של תיירות למדינת ישראל ובכך להגדיל את מספר התיירים המבקרים בארץ"<sup>54</sup>.

על פי החלטת הממשלה מנובמבר 2015 אמור התיקון בחוק התכנון והבניה לקצר את תהליכי התכנון והבניה ולאפשר פיתוח ניכר בתשתיות התיירות והוספת חדרי בתי מלון לענף התיירות. התיקון יאפשר גם הכללת בתי מלון בהגדרת "תשתיות לאומיות", בהתאם לחוק התכנון והבניה. תיקון מספר 60 לחוק קבע את הקמתה של ועדת התשתיות הלאומיות אשר הוקמה, בין השאר, במטרה לייעל את הליכי התכנון והבניה ולאפשר מסלול תכנון מהיר שיסייע בהסרת חסמים קיימים.

יצוין כי החלטת הממשלה מנובמבר 2015 שימשה בסיס להצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 106 והוראת שעה), התשע"ו-2016 שהתקבלה בסופו של דבר בתיקון 107 לחוק מאוגוסט 2016. בתיקון לחוק שאושר נקבע, בין היתר, בעניין בניין מלונאי שטרם החלה בנייתו, כי ניתן יהיה בתנאים מסוימים להקצות למגורים שטח שלא יעלה על 20% מהשטח הכולל המותר לבנייה למלונאות.

שר התיירות לשעבר, מר סטס מיסז'ניקוב, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2017 כי הוא בשיתוף גורמים מקצועיים במשרד פעלו כדי "לאשר באופן כללי ו/או פרטני לגופו של כל פרויקט עירוב שימושים בקרקע שמיועדת למלונאות, על מנת לתת תמריץ גבוה יותר ליזם להיכנס במהירות לבניית מלונאות".

מנכ"ל משרד התיירות ציין במכתבו מיולי 2016 כי התיקון האמור לחוק התכנון והבניה מספק פתרון נוסף לקידום מתן אשראי להקמת בתי מלון, וכי "עירוב השימושים [הקצאת חלק מהשטח למגורים] אמור לשפר את הכדאיות הכלכלית ולאפשר את הקטנת מסגרת האשראי הנדרשת להקמת בתי מלון".

53 החלטת ממשלה 713, מיום 15.11.15.

54 החלטת ממשלה 713, עמ' 4.

מוצע כי משרד התיירות יעקוב באופן שוטף אחר יישום החלטת הממשלה והתיקון לחוק האמורים ויודא כי הם אכן תורמים להשגת יעדים של גידול בהתחלות הבנייה של מלונות, הורדת מחירים והגדלת מספר התיירים המגיעים לארץ.

משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2016 כי הוא פועל לחשיפת התיקון לפני נותני האשראי במשק כדי לשלב גופים נוספים במעגל נותני האשראי. עוד ציין המשרד בתשובתו כי הוא "יעקוב אחר החלטות שהתקבלו במסגרת התיקון [האמור]".

## סיכום

ענף התיירות הוא ענף חשוב ומרכזי, ופיתוחו עשוי להניב תועלת רבה למדינה מהבחינות הכלכלית, הפוליטית והתעסוקתית. לבתי המלון מקום מהותי בענף זה, בשמשם תשתית חיונית לענף התיירות בכלל ולתיירות הנכנסת, המוגדרת ענף ייצוא מרכזי.

כדי להפחית את עלויות הנופש וכדי להרחיב את היקף התיירות הנכנסת יש צורך להגדיל בהקדם את היצע חדרי בתי המלון בישראל. בהליכי ההקמה של בית מלון נדרש היזם להתמודד עם אתגרים ועם חסמים שונים, ובהם גיוס אשראי למימון הקמת בית המלון ודרישות אסדרה רבות הפוגעות ברווחיותו של בית המלון. מבקר המדינה כבר העיר בעבר על קיומם של חסמים ביורוקרטיים וקשיים הניצבים בפני יזמים פוטנציאליים בתחום זה.

משרד התיירות והממשלה זיהו כבר בשנים 2010 ו-2011 את הצורך בנקיטת פעולות לעידוד הקמת בתי מלון, בין היתר, כדי להביא להוזלת מחירי הנופש, בחלק מן ההיבטים הנוגעים לחסמים שנידונו בדוח זה. ואולם, במהלך השנים מאז לא ננקטו פעולות בכמה תחומים, ויישום מסקנות מקצועיות שאימצו המשרד והממשלה מתעכב ומתארך זמן רב.

בשנת 2015 החל משרד התיירות לנקוט פעולות לסיוע בהקמת בתי מלון, והביא לתיקון בחוק התכנון והבנייה. המטרה הייתה להגדיל את מספר חדרי האכסון כדי להפחית את עלויות הנופש וכדי להגביר את התיירות הנכנסת, ובכך להגדיל את הכנסות המדינה מענף זה. בשנת 2016 אף תוקן חוק התכנון והבנייה באופן המאפשר קידום מטרות אלו. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את התחלת ביצוען של הפעולות האמורות, אולם בכל הנוגע לסדרת היבטים שנידונו בדוח זה - חסמים ביורוקרטיים, אשראי, שיווק קרקעות ופעולות להוזלת עלויות תפעול של בתי מלון - טרם נעשה מלוא השינוי הדרוש. על המשרד להרחיב את פעולותיו בנושא ולהשלימן על פי המלצות דוח ביקורת זה.

לאחר מועד סיום הביקורת, בדצמבר 2016, החליטה ועדת שרים לרגולציה על סדרת פעולות ושינויי חקיקה שיישומם אמור להפחית חסמים ורגולציה בתחום המלונאות, ואשר אמורים לעודד הקמת בתי מלון חדשים ולהביא להוזלת מחירי הנופש.

ביצוע משולב של פעולות להוזלת עלויות ההקמה של בתי המלון, להפחתת האסדרה, להסרת חסמים ולייעול הליכי התכנון של תשתיות תיירותיות - יש בו כדי להגדיל את כדאיות הקמתם של בתי מלון ולהביא להוזלת מחירי הנופש בישראל. על משרד התיירות להמשיך ולהוביל את הסרת החסמים המעכבים את הקמתם של מלונות חדשים בשיתוף כל הגורמים הנוגעים בדבר; כן עליו להמשיך ולפעול כדי להפחית במידת האפשר את האסדרה בתחום זה במטרה להגדיל את רווחיותם של בתי המלון ואת הכדאיות שבהקמתם, וכן כדי להזיל את מחירי הנופש. יש לנקוט צעדים אלה בהקדם, מפני שלדבר זה חשיבות עליונה לפיתוח ענף התיירות כולו.