

מבקר המדינה | מקבץ דוחות מיוחדים |
אדר התשפ"ג | מרץ 2023



משרד מבקר המדינה

הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה



הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה

רקע

תעשיית התיירות פועלת בסביבה תחרותית בין-לאומית והיא רגישה יותר מתעשיות אחרות למצבי חירום. ככלל תעשיית התיירות היא מהתעשיות הראשונות להיפגע ממצבי חירום ומהאחרונות לצאת מהם. עד שנת 2020 נסמכה תעשיית התיירות בישראל בעיקר על תיירות נכנסת. בשנת 2019 נרשם שיא של כל הזמנים עת נכנסו כ-4.5 מיליון תיירים לישראל¹. נגיף הקורונה, שהתפרץ בסוף בדצמבר 2019 והתפשט משם אל שאר מדינות העולם, פגע בתעשיית התיירות בשלב מוקדם יחסית ובצורה הקשה ביותר עקב הגבלות שהטילו מדינות בעולם, ובכללם ישראל, כדי לצמצם תחלואה ותמותה, וכללו בין היתר סגירת גבולות לתיירים זרים. כתוצאה מכך בשנים 2020 ו-2021 עמד מספר התיירים שנכנסו לישראל על כ-832,000 וכ-397,000 בהתאמה.

כדי לסייע לתעשיית התיירות להתמודד עם הפגיעה הכלכלית במשבר הקורונה החליטה ממשלת ישראל להעניק לכמה ענפים בתעשייה זו סיוע ייחודי, נוסף על הסיוע שהעניקה הממשלה לכלל העוסקים במשק. לאחר סיום הסגר השלישי, בפברואר 2021, ועם הגידול בשיעור המחוסנים באוכלוסייה, החל המשק הישראלי להתאושש ממרבית הפגיעה של משבר הקורונה, אולם המגבלות על כניסת תיירים לארץ הוקשחו והמשיכו עד תחילת 2022. מספר התיירים שהגיעו לישראל מינואר עד ספטמבר 2022 - כ-1.7 מיליון תיירים - היה עדיין קטן בכ-49% ממספר התיירים שהגיעו לישראל בחודשים אלו בשנת 2019. מספר הלינות של ישראלים בבתי מלון עמד על כ-7.5 מיליון לינות בשנת 2020 לעומת כ-14.6 מיליון לינות בשנת 2019. בשנת 2021 חלה התאוששות משמעותית, ומספר הלינות של ישראלים בבתי מלון עמד על כ-15.6 מיליון.

1 תיירים על פי הגדרת [הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה](#) הם מבקרים בעלי דרכון זר הנכנסים לישראל באשרת תייר ויוצאים ממנה בתאריך שונה מתאריך הכניסה (לא באותו יום).



נתוני מפתח

כ-256
מיליון ש"ח

שילמה המדינה עד סוף יוני 2022 עבור כ-1,240 בקשות סיוע של בתי מלון (מתוך כ-1,450 בקשות תקינות) בגין ירידה בהכנסותיהם מיוני 2020 עד מאי 2021

כ-93%

מהסיוע הייחודי שהוקצה לתעשיית התיירות יועד לענף התעופה (כ-946 מיליון ש"ח) ולבתי המלון (כ-450 מיליון ש"ח)

כ-1.6
מיליון

מספר הנוסעים שעברו בנמל התעופה בן גוריון ממרץ 2020 עד מרץ 2021 לעומת כ-24.2 מיליון נוסעים ממרץ 2019 עד מרץ 2020

כ-67%

שיעור הירידה בהכנסות המשק הישראלי מתיירות בשנת 2021, לעומת ההכנסות טרום משבר הקורונה בשנת 2019 (כ-14 מיליארד ש"ח לעומת כ-43 מיליארד ש"ח), לפי אומדני משרד התיירות

כ-6.2
מיליון ש"ח

היקף הסיוע הייחודי הכולל ששולם מנובמבר 2020 עד דצמבר 2021 למורי הדרך; כ-300 ש"ח לחודש בממוצע לכל מורה דרך

כ-16%

שיעור מורי הדרך שקיבלו סיוע ייחודי במסגרת הסיועים שהפעיל משרד התיירות מנובמבר 2020 עד דצמבר 2021 מתוך סך מורי הדרך הרשומים במשרד (1,322 מתוך 8,377)

כ-60
מיליון ש"ח

סכום הסיוע הייחודי שהמדינה העניקה לשלוש רשתות המלונות הגדולות בישראל בשנים 2020 - 2021, ונחיצותו מוטלת בספק בדיעבד

כ-4 עד 14
חודשים

העיכוב בחלוקת הסיוע הייחודי לבתי המלון לאחר סוף התקופה שבגינה יועד הסיוע, נכון למועד סיום הביקורת (נובמבר 2022)

פעולות הביקורת

בשנים 2020 עד 2021 פרסם מבקר המדינה 23 דוחות ביקורת שבחנו מגוון רחב של נושאים הנוגעים להתמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה כדי לסייע למדינה לטייב את התמודדותה עם המשבר עוד במהלכו וכן לשפר את היערכותה למשברים עתידיים. הביקורת הנוכחית, שבוצעה בחודשים פברואר עד נובמבר 2022, בחנה היבטים שונים הנוגעים לסיוע הייחודי שניתן לתעשיית התיירות במשבר הקורונה ולאופן מימושו בעיקר בשנים 2021 ו-2022, תקופה שבה מרבית המשק הישראלי חזר לפעילות סדירה, והעומס





שהיה מוטל על מקבלי החלטות מבחינת ההתמודדות המערכתית והדחופה עם המשבר פחת במידה ניכרת לעומת שנת 2020. כן נבדקו נושאים הנוגעים לפעילות משרד התיירות בשגרה שיש להם השפעה על היערכות מדינת ישראל למצבי חירום בתעשיית התיירות ועל מיצוי הפוטנציאל הגלום בתעשייה לאחר התאוששותה ממשבר.

הבדיקה בוצעה במשרדי התיירות והאוצר ובלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס). בירורי השלמה התקיימו ברשות המיסים בישראל, ברשות הטבע והגנים (רט"ג), במשרד הכלכלה והתעשייה, בבנק ישראל, במוסד לביטוח לאומי, במשרדי המשפטים, התחבורה והבטיחות בדרכים וירושלים ומורשת.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



הסיוע הייחודי לבתי המלון - באוגוסט ובאוקטובר 2020 החליטה הממשלה להעניק סיוע ייחודי לבתי המלון בסך כולל של עד 300 מיליון ש"ח. בדצמבר 2021 החליטה הממשלה להרחיב את הסיוע הייחודי ב-150 מיליון ש"ח נוספים. תכלית החלטות הממשלה הייתה למנוע סגירה של בתי מלון כתוצאה ממשבר הקורונה.

- **מועדי חלוקת כספי הסיוע הייחודי** - בשנת 2015 קבעה הממשלה אמת מידה של כחודש להתחלת מתן סיוע לתעשיית התיירות מפרוץ מצב חירום. פרק הזמן שבו הוענק הסיוע הייחודי לבתי המלון בסך של עד כ-300 מיליון ש"ח במשבר הקורונה נע במועד סיום הביקורת (נובמבר 2022) בין ארבעה חודשים לשנה וחודשיים ממועד סיום התקופות שבגינן ניתן הסיוע. כמו כן עד מחצית נובמבר 2022, כמעט שנה לאחר סוף התקופה שבגינה יועד הסיוע, לא החל משרד התיירות לשלם את הסיוע הייחודי הנוסף בהיקף של עד 150 מיליון ש"ח. מדובר בעיכוב חריג שמשקף פיגור בלתי תקין ושפוגע במימוש מיטבי של תכלית החלטת הממשלה ואף באפקטיביות הסיוע שמוענק.

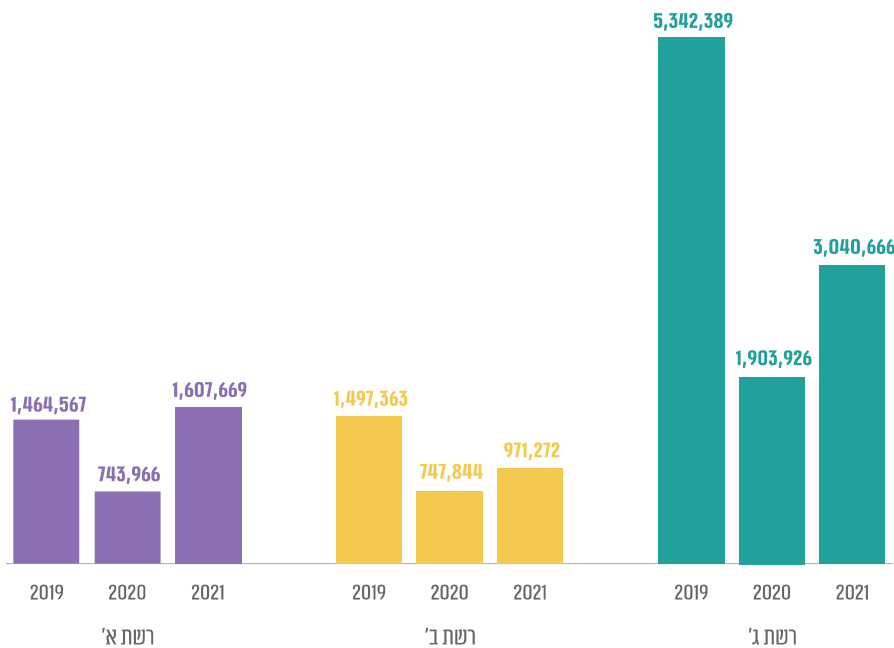
- **השקעות הממשלה בבתי המלון טרום משבר הקורונה** - אחד הנימוקים להחלטת הממשלה להעניק סיוע ייחודי לבתי מלון היה למנוע אובדן של השקעות שהשקיעה המדינה בשנים עברו בהקמת תשתית מלונאית. נמצא כי משרדי התיירות והאוצר לא בחנו קודם ההחלטה על תוספת סיוע ייחודי בסך של עד 150 מיליון ש"ח בדצמבר 2021 אם בתי המלון שקיבלו לפני פרוץ משבר הקורונה מענקי השקעות מהמדינה לפי חוק לעידוד השקעות הון, עמדו בתנאי היצוא שנקבע לקבלת המענקים בחוק, וכפועל יוצא אם נדרש לבצע פעולות השבה או קיזוז להחזר מענקים אלה ובאיזה היקף. לגבי 43% מבתי המלון שקיבלו מענקים מהמדינה בסך כולל של כ-115 מיליון ש"ח ונפתחו (79 בתי מלון), לא היה בידי משרד התיירות ערב משבר הקורונה ועד מועד סיום הביקורת (נובמבר 2022) מידע המעיד על מידת עמידתם בתנאי היצוא שנקבע בחוק. נכון לאוגוסט 2022 היה במשרד התיירות מידע על 13 בתי מלון שקיבלו מהמדינה מענקי השקעות הון בסך כולל של כ-60 מיליון ש"ח ולא עמדו בתנאי זה. משרד התיירות לא השלים עד מועד סיום הביקורת תיקון חקיקה בעניין הזכאות למענקי ההשקעה ותיקון התנאי. המשרד נוקט השהיה של 5% או 10% מגובה המענק עד



להוכחת עמידה בתנאי, ואינו נוקט פעולות השבה מול בתי מלון שקיבלו מענקי השקעה ולא עמדו בתנאי.

- **נחיצות הסיוע הייחודי לשלוש רשתות המלונות מהגדולות בישראל² - בשנת 2021 חלה התאוששות כלכלית בנתונים הכספיים של שלוש רשתות המלונות מהגדולות בישראל, ומהרבעון השני של שנת 2021 חלה אף התאוששות משמעותית ברווחיהן מפעילות בישראל. השיפור ברווחיות הרשתות מקורו בין היתר בגידול במספר הלינות של ישראלים בבתי מלון בארץ בשנת 2021 בהשוואה לשנת 2019³. התרשימים שלהלן מציגים את נתוני המחזור, הרווח וההפסד ויתרת הרווחים הצבורים של שלוש הרשתות:**

נתוני המחזור באלפי ש"ח של רשתות מלונות א', ב' ו-ג', 2021 - 2019

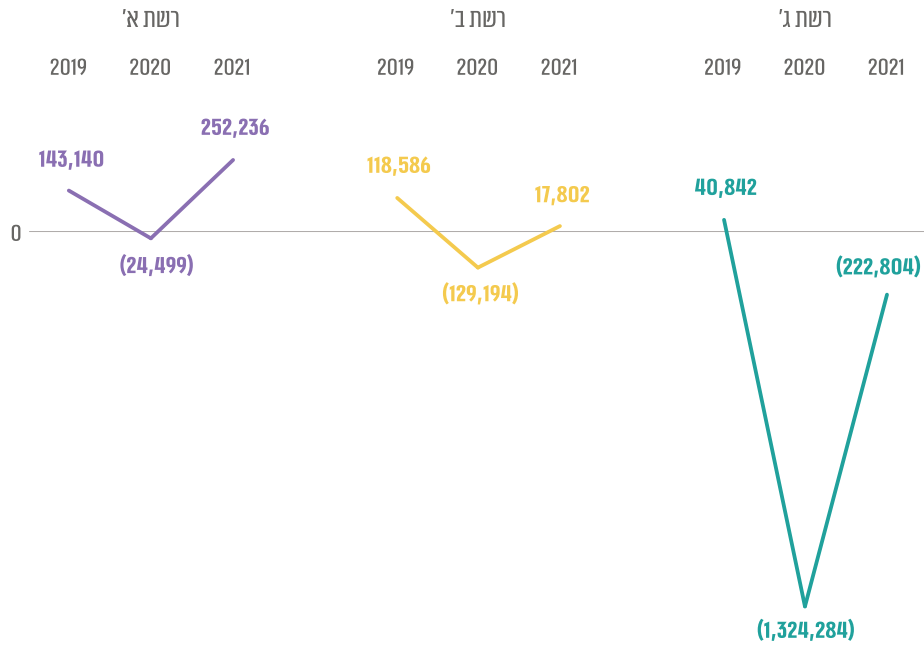


על פי נתוני הדוחות הכספיים של רשתות המלונות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

2 רשת מלונות א'- רשת ישרוטל בע"מ; רשת מלונות ב'- רשת מלונות דן בע"מ; רשת מלונות ג'- רשת פתאל החזקות (1998) בע"מ.
 3 פרט לרשת מלונות ב' שדיווחה למשרד מבקר המדינה, אומנם על עליה בלינות ישראלים ברשת בשנת 2021 לעומת שנת 2020 אך דיווחה גם על מספר נמוך יותר של לינות ישראלים ברשת בשנת 2021 לעומת שנת 2019.



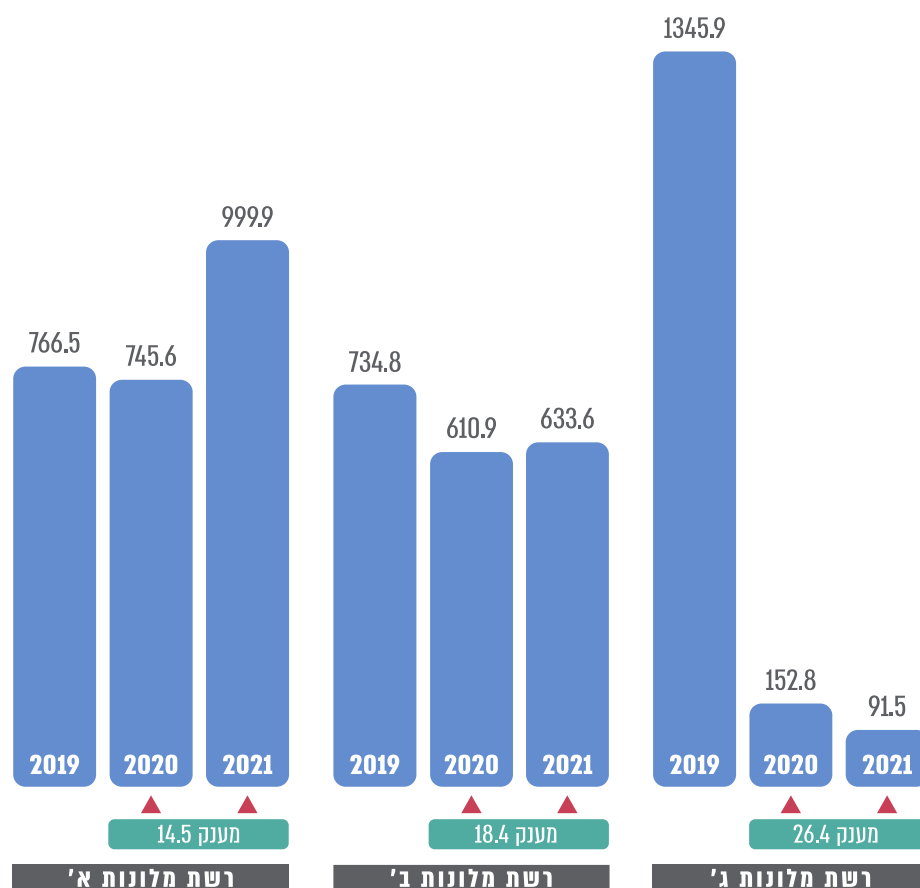
נתוני הרווח (וההפסד) באלפי ש"ח של רשתות מלונות א', ב' ו-ג'*, 2021 - 2019



על פי נתוני הדוחות הכספיים של רשתות המלונות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * ההפסד של רשת מלונות ג' משקף הפסד עבור כלל פעילותה בארץ ובחו"ל. בישראל הניבה פעילותה רווחים תפעוליים משמעותיים.



יתרת הרווח (רווח צבור) * של רשתות מלונות א', ב' ו-ג' ל- 31 בדצמבר בשנים 2019 עד 2021 וגובה המענקים שקיבלו הרשתות במהלך משבר הקורונה במסגרת הסיוע הייחודי לבתי המלון בשנים 2020 ו-2021 (במיליוני ש"ח)



נתוני הדוחות הכספיים של רשתות המלונות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * מוגדרת גם כיתרת עודפים או עודפים. יוער כי רווח זה אינו מעיד בהכרח על רמת הניליות של הרשתות שכן לא ניתן היה להניל את הרווחים באופן מיידי לצורך מימון פעילות שוטפת של הרשתות בתקופת הקורונה.

אומנם הקריטריון לקבלת סיוע ייחודי מושפע משינויים במחזור הפעילות, אולם לנוכח היקף הרווחים או ההפסדים השנתיים, שיעורם ממחזור הפעילות, יחסי הניליות שנבדקו והיקף יתרת הרווחים הצבורים, ועל רקע תכלית הסיוע הייחודי לבתי המלון; מניעת סגירתם של



בתי מלון בארץ, עולה בדיעבד ספק בדבר נחיצות הסיוע הייחודי שהעניקה המדינה באמצעות מענק מוחלט שאינו תלוי בהתפתחויות עתידיות לשלוש הרשתות ושהסתכם בכ-60 מיליון ש"ח. העובדה כי ברשתות מלונות א' ו-ב' נרשם רווח נקי בשנת 2021 וברשת מלונות ג' נרשמו בשנה זו רווח תפעולי לא כולל עלויות מימון (כ-207.8 מיליון ש"ח) לצד הפסד לצורכי מס נמוך יחסית (כ-7.7 מיליון ש"ח) ביחס למחזור הפעילות שלה שהיה כ-1.3 מיליארד ש"ח (כלומר שיעור הפסד של כ-0.6%), אף שהמדינה העבירה את תשלומי הסיוע הייחודי בעיכוב של ארבעה עד שבעה חודשים לאחר סוף התקופות שלהן יועד הסיוע, מחזקת ספק זה.

הסיוע הייחודי למורי הדרך - כדי לסייע למורי הדרך במשבר הקורונה הקצתה המדינה בשנים 2020 עד 2022 סך כולל של כ-35 מיליון ש"ח להפעלת שלושה סבבי סיוע מודרכים ללא תשלום לקהל הרחב. את הסיוע הפעילה רט"ג באתריה ובכמה ערים ברחבי הארץ.

- **מועילות הסיוע** - משרד התיירות לא קבע יעד כמותי שישקף את תכלית הסיוע למורי הדרך באמצעות הפעלת סבב הסיוע השני בנובמבר 2020 עד דצמבר 2021 (למשל, לא נקבע מספר מינימלי של מורי דרך פעילים שהמשרד מבקש לשמר במקצוע בתיירות הפנים, בתיירות הנכנסת או לפי סוגי התמחויות גיאוגרפיים). בנסיבות אלה, והגם שסכום הסיוע בסך 10 מיליון ש"ח נוצל במלואו, לא ניתן לקבוע אם הסיוע שניתן למורי הדרך בסבב סיוע זה מימש את תכליתו - לייצר מקומות תעסוקה למורי הדרך כדי לשמור על תשתית מינימלית של מורי דרך במהלך המשבר ולסייע להם להתמודד עם הקשיים הכלכליים, המשפחתיים והבריאותיים שהמשבר יצר.

היקף הסיוע האפקטיבי הכולל בסבב הסיוע השני (כ-6.2 מיליון ש"ח), סכום הסיוע החודשי הממוצע ששולם לכל מורה דרך (כ-300 ש"ח כולל מע"מ) ושיעור מורי הדרך שהשתתפו בסבב סיוע זה (כ-16%) מעלים ספק בנוגע להשגת מטרת הסיוע של סבב סיוע זה, יעילותו ומועילותו.

- **שיעורי הניצול של התקציב שיועד לסיוע למורי הדרך בשנת 2022** - בחלוף שני שלישים מהתקופה שבה נקבע כי יתבצע סבב סיוע שלישי בשנת 2022, נוצל רק כשליש מהתקציב שיועד לכך (8 מתוך 25 מיליון ש"ח). כדי לנצל את מלוא התקציב שהוקצה לסבב סיוע זה האריך משרד התיירות את סבב הסיוע בשנה נוספת עד לדצמבר 2023.

- **התנאי לקבלת דמי אבטלה למורי דרך בעלי רכב אשכול⁴** - לצורך קבלת דמי אבטלה נדרשת תקופת אכשרה. משרד האוצר התנגד לכך שהמועד הקובע לתקופת האכשרה במשבר הקורונה לגבי מורי הדרך בעלי רכב אשכול יהיה זהה למועד שנקבע למורי הדרך שאינם בעלי רכב אשכול. כתוצאה מכך המהלך שהוביל המוסד לביטוח לאומי כדי לסייע גם למורי הדרך בעלי רכב אשכול שנפגעו במשבר הקורונה, לא ייצר עבורם כל זכאות להגיש תביעה לדמי אבטלה בתקופת הקורונה, ולו באופן מופחת, אלא רק במשבר עתידי. זאת בעוד שלעניין הפגיעה בפרנסה עקב המשבר

4 רכב ציבורי המצוי בבעלות מורה הדרך ומשמש אותו להסעת תיירים זרים.



לא היה הבדל בינם לבין מורי הדרך שאינם בעלי רכב אשכול והנימוקים לשלילת הסיוע אינם שונים מנימוקים כנגד הטבות אחרות לציבור העובדים שעמדו לדיון בתקופת המשבר, אך במקרים המתאימים ניתן להם מענה במסגרת האיזון הכולל בין השיקולים השונים.

תוכנית ההסבה המקצועית לעובדים בתעשיית התיירות שנפגעו במשבר הקורונה

- נתוני הביצוע של תוכנית ההסבה היו נמוכים: כ-1% (1,422 מתוך כ-140,000) מהעובדים בתעשיית התיירות פנו למשרד התיירות והביעו רצון להשתתף בתוכנית; כשליש (431 מ-1,422) מבעלי אישורי הזכאות ממשרד התיירות פנו למוקד של זרוע העבודה כדי לברר על הכשרות לשינוי מקצועי; מיעוט מהפונים למוקד של זרוע העבודה (51 מ-431, שהם כ-12%) קיבלו שובר לביצוע הכשרות לשינוי מקצוע, וכ-6% מהם (3 מ-51) קיבלו מלגת קיום בזמן ההכשרות. עד תחילת משבר הקורונה משרד התיירות לא השלים תהליך הפקת לקחים שהתחיל בו בשנת 2015 עם משרד הכלכלה והתעשייה על מידת היעילות והמועילות של השימוש בהכשרות מקצועיות ככלי סיוע לעובדים בתעשיית התיירות במשבר עתידי וכדי לבחון אפשרויות שסייעו לטייב את פעילותם בתחום ככל שנדרש.

הגדרת העוסקים בתעשיית התיירות - תעשיית התיירות כוללת ענפים העוסקים

בפעילות המיועדת לתיירות בלבד, כמו מתקני אירוח ולינה ומורי דרך, וענפים שמספקים שירותים ומוצרים גם לפעילות כלכלית שאינה קשורה לתיירות, ובהם שירותי תחבורה, אטרקציות ושירותי מזון ומשקאות (הענפים הרב-תחומיים). לפי אומדני משרד התיירות בשנת 2019 עמדו הכנסות הענפים הרב-תחומיים על סך של כ-16.2 מיליארד ש"ח, והם העסיקו כ-57,000 מתוך כ-140,000 איש שהועסקו בתעשיית התיירות. עד פרוץ משבר הקורונה, ולמעשה עד מועד סיום הביקורת (נובמבר 2022) לא קבע משרד התיירות אמות מידה המגדירות אילו עסקים מתוך הענפים הרב-תחומיים הם עסקי תיירות. היעדר קביעת אמות מידה לזיהוי עסקי התיירות מקרב הענפים הרב-תחומיים תרם לגיבוש החלטה להעניק בעקבות משבר הקורונה סיוע ייחודי רק לבתי המלון, למארגני התיירות הנכנסת ולמורי הדרך, ולא גם ליתר עסקי התיירות שמרכיבים את המוצר התיירותי.

איסוף מידע במשרד התיירות וניהולו בעת שגרה ובעת חירום - יכולת משרד

התיירות להעניק לתעשיית התיירות מענה מותאם להיקף הנזק והצרכים שלה בעת חירום מחייבת קבלת החלטות מבוססות נתונים הנאספים בעת שגרה. איסוף המידע הכרחי גם לפיתוח מיטבי של התעשייה בעת שגרה.

המידע הקיים במשרד התיירות - ערב משבר הקורונה, ועד מועד סיום הביקורת

(נובמבר 2022), לא היו בידי משרד התיירות נתונים מלאים על פעילות הענפים השונים בתעשיית התיירות הנחוצים לקבלת החלטות במשרד בעת שגרה ובעת חירום. בין היתר לא היו בידו נתונים על מספר מתקני האירוח הכפרי ומספר הדירות והבתים העומדים להשכרה קצרת מועד ופיזורם הגיאוגרפי, ועל מספר מורי הדרך הפעילים ותחום התמחותם. פערי המידע הקשו על בחינת היקף הפגיעה בענפים השונים בעקבות משבר הקורונה ועל התאמת המענה להם.

פעולות משרד התיירות להשלמת המידע - עד מועד סיום הביקורת (נובמבר

2022) לא הונח בסיס לכך שהלמ"ס יאסוף מידע עבור משרד התיירות בשורה של נושאים שמשרד התיירות הגדיר באוגוסט 2020 כי הוא זקוק להם לצורך פעילותו בעת



שגרה ובעת חירום. משרד התיירות גם לא הסדיר מנגנונים לשיתוף פעולה עם גופים ציבוריים אחרים, ובהם רשות המיסים, המוסד לביטוח לאומי, בנק ישראל ושירות התעסוקה, שיאפשרו לו לקבל בעת שגרה ובעת חירום מידע משמעותי הנדרש לפעילותו ומצוי בידי גופים אלה. מדובר בין היתר במידע הנוגע לנתוני תעסוקה, לשכר ולפדיון בעסקי תיירות.

● **שמירה על עדכניות המידע הקיים** - נכון למועד סיום הביקורת (נובמבר 2022) לא התבצע במשרד התיירות עדכון עיתי של המידע הקיים במשרד, ואין בעל תפקיד שעוסק בעדכון המידע שנאסף ובניהולו השוטף. במצב דברים זה עולה ספק בדבר שלמות המידע הקיים במשרד התיירות ומהימנותו, וכן עולה חשש לאובדן ההשקעה של המשרד בהשגת מידע. בביקורת נמצאו שני מאגרי מידע שרכש משרד התיירות (מאגר אטרקציות תיירותיות ומפה אינטראקטיבית הכוללת מידע תיירותי לשימוש הציבור) ושהשקעתו בהם ירדה לטמיון מאחר שלא עודכנו.

📌 **גיבוש מנגנונים לסיוע לתעשיית התיירות בעת משבר** - החלטות הממשלה מהשנים 2014 ו-2015 שעניינן גיבוש מנגנונים עתידיים לסיוע לתעשיית התיירות בעת משבר גיאופוליטי באמצעות ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד התיירות לא יושמו. כתוצאה מכך נותר על כנו מצב שבו יכולת הממשלה לסייע לענפים בתעשיית התיירות במהירות וביעילות בעת משבר היא מוגבלת, וספק אם קיימת.



יש לציין לחיוב את מאמציו של משרד התיירות לסייע לתעשיית התיירות במשבר הקורונה, ובמיוחד את שתי העובדות במשרד התיירות שהיו ממונות על תפעול מערך הסיוע הייחודי לכ-600 בתי מלון ועמלו קשות כדי להוציאו לפועל, בשיתוף חברי ועדת התמיכות המשרדית, נוסף על תפקידן העיקרי במשרד.

ניכר שיפור בהפעלת סבב הסיורים השלישי ללא תשלום לקהל הרחב שהחל בפברואר 2022 כסיוע למורי הדרך מבחינת שיעור התשלום ששולם להם: כ-94% מהתקציב עבור סבב זה נוצל עד יולי 2022 (אמצע תקופת הסיוע) ושולם עבור הדרכות של מורי הדרך. זאת בעוד ששיעור התשלום למורי הדרך מתקציב סבב הסיורים השני בנובמבר 2020 עד סוף 2021 שעמד על כ-62% בלבד.

עיקרי המלצות הביקורת

💡 מומלץ למשרד האוצר לבחון בראייה כלל-משקית את האפשרות לכך שחלק מתקציבי סיוע ממשלתיים שיוקצו במצבי חירום בעתיד יכללו הקצאת משאבים לניהול מערכי הסיוע, לפיקוח ולבקרה עליהם. עוד מומלץ שמשרדי התיירות והאוצר יודאו כי מערכות המידע שנועדו לתמוך במימוש כספי סיוע מהיר בשעת חירום יהיו תואמות לדרישות המצופות מהמערכת ומהמשתמשים באופן שיקל את השימוש בהן.



על משרד התיירות, בראש ובראשונה, וכן על משרדי ראש הממשלה, הכלכלה, האוצר, המשפטים, התחבורה והבטיחות בדרכים ירושלים ומורשת לפעול ליישם את החלטות הממשלה מספטמבר 2014 ומאוגוסט 2015 בנושא גיבוש מנגנונים לסיוע לתעשיית התיירות בעת משבר ובהתחשב בין היתר בממצאי דוח ביקורת זה.



מומלץ כי כחלק מההיערכות למצבי חירום עתידיים, יקיימו משרדי התיירות והאוצר תהליך להפקת לקחים בנוגע לסיוע הייחודי שניתן לבתי המלון, ובמסגרתו יבחנו את יעילות ומועילות הסיוע, יבדקו את הסיבות לעיכובים בחלוקת הסיוע ואת הדרכים לצמצום. עוד מומלץ כי משרדי התיירות והאוצר יודאו שאופן חלוקת כספי הסיוע יטיב גם עם הצרכן הישראלי. עוד מומלץ כי לשם הקצאה יעילה של משאבי הציבור משרדי התיירות והאוצר יבחנו אפשרות לכלול בנוהלי סיוע ייחודיים עתידיים תנאים שיוודאו כי עסקים שיקבלו סיוע ויתברר בדיעבד כי לא היו זקוקים לו יחזירו סיוע זה למדינה.



מומלץ כי משרד התיירות יבחן את הסיבות לשיעורי הניצול הקטנים של תקציב סבב הסיוע המודרכים שהתקיימו מפברואר עד אוקטובר 2022 (כ-32%) וינקוט פעולות שיקדמו את השלמת מתן הסיוע באופן יעיל ומועיל. עוד מומלץ כי בעתיד, בעת שבה משרד התיירות יפעיל מיזמים המיועדים לסייע למורי הדרך, הוא ינקוט בפעולות שיגבירו את היעילות והמועילות של הסיוע שיינתן להם, ימסד מנגנוני בקרה על מתן הסיוע העתידי ומנגנוני הפקת לקחים לאחריו ויבחן דרכים להגדלת מספר מורי הדרך המשתתפים במיזמים.



מומלץ כי משרד התיירות ימשיך לפעול להשלמת פערי המידע בנוגע לתעשיית התיירות ויחזק את מערך איסוף הנתונים, תוך עדכון העתי, כדי לטייב את פעילותו הן בעת שגרה והן בעת חירום.





הענפים הכלכליים בישראל המספקים שירותים ומוצרים לתיירים



מתקני אירוח ולינה

- מלונות
- אכסניות נוער ואירוח כפרי
- אתרי קמפינג
- בתי ספר שדה
- דירות ובתים להשכרה
- קצרות מועד



שירותי תחבורה

- שירותי תחבורה אווירית, ימית ויבשתית
- שירותי שדות תעופה, נמלים ובקרת גבולות
- שירותי השכרת רכב



שיווק והזמנות

- סוכני נסיעות
- מארגני תיירות נכנסת
- אתרי הזמנות מקוונות
- שירותי הזמנות ומרכזי מידע



מורי דרך

- שירותי הדרכה והוראת דרך



שירותי מזון ומשקאות

- מסעדות, בתי קפה, פאבים
- שירותי הסעדה פרטיים
- מפעלים לייצור משקאות ומזון



שירותים נוספים

- בין היתר: שירותים פיננסיים
- שירותי בריאות
- שירותי ביטוח
- שירותי מסחר וקמעונאות
- חנויות מזכרות



אטרקציות פרטיות

- בין היתר: מוזיאונים, גלריות
- פארקי שעשועים
- אולמות תיאטרון וקונצרטים
- כנסים
- פסטיבלים
- תחרויות ספורט



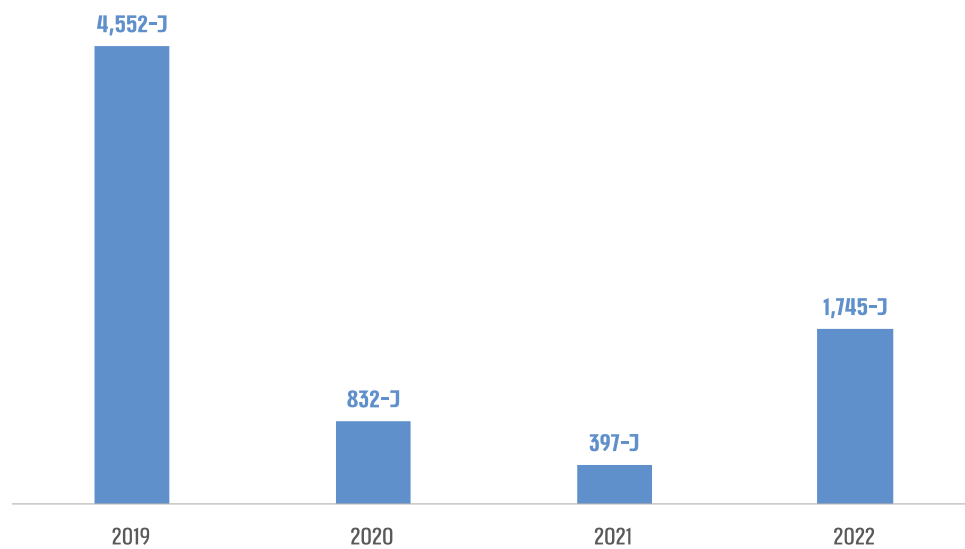
אתרי תיירות ציבוריים

- בין היתר: אתרים לאומיים, היסטוריים ודתיים
- שמורות טבע וגנים לאומיים
- טיילות ומסלולי תיירות בערים

על פי הספרות המקצועית ומידע ממשרד התיירות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



נתוני כניסת תיירים לישראל, ספטמבר 2019-2022 (באלפים)



על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה (נתוני 2022 מתייחסים לתקופה של 9 חודשים).



סיכום

בעקבות פרוץ מגפת הקורונה בישראל במרץ 2020 נקטה הממשלה צעדים לצמצום התחלואה והתמותה, ובראשם - הטלת הגבלות על תנועה והתקהלות במדינה וסגירת השמיים לתיירים זרים. הגבלות אלו פגעו קשות בתעשיית התיירות בשלב מוקדם יחסית של המגפה, ומרף של כ-4.5 מיליון תיירים שנכנסו לישראל בשנת 2019 ירד מספרם לשפל חסר תקדים של כ-832,000 תיירים בשנת 2020. תעשיית התיירות לא התאוששה לחלוטין משפל זה עד מועד סיום הביקורת שכן מינואר עד ספטמבר 2022 נכנסו לישראל כ-1.7 מיליון תיירים.

דוח זה בחן את הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות בשני מישורים: האחד, בכל הנוגע להיערכות המשרד לאירועי חירום בעת שגרה, ובמיוחד בהיבטים הנוגעים לריכוז מידע הנחוץ להפעלת הסיוע בעת חירום ולהגדרת מושאי הסיוע; והשני, בחינת היבטים שונים הנוגעים לסיוע הייחודי שניתן בשנים 2021 ו-2022 לתעשיית התיירות ולאופן מימושו.

הביקורת הנוכחית הצביעה על פערים בפעילותו של משרד התיירות בעת שגרה בתחום איסוף המידע הנוגע לתעשיית התיירות ועדכוננו העיתי, היערכות המשרד למצבי חירום והתייחסות המשרד רק לחלק מהענפים בתיירות. פערים אלה פגעו במועילות וביעילות הסיוע לתעשיית התיירות במשבר הקורונה משום שהם הגבילו את יכולת המשרד לאמוד את הנזקים שנגרמו לענפים שונים המרכיבים את תעשיית התיירות ולהעריך את היקף הסיוע וסוג הסיוע שנדרשו כדי להתמודד עם המשבר. אשר לסיוע הייחודי שניתן בשנים 2021 ו-2022 לכמה ענפים בתעשיית התיירות ולאופן מימושו העלתה הביקורת שורה של ממצאים המחייבים בחינה והפקת לקחים לרבות קביעת אמות מידה לזיהוי עסקי התיירות מאפייניהם וצורכיהם, בחינת היכולת האופרטיבית של משרד התיירות להפעיל מערך סיוע, צורך בהצגת תמונת מצב פיננסית מלאה על אודות תוצאות הסיוע ומצבם הפיננסי של מושאי הסיוע וקביעת מנגנוני בקרה על מתן סיוע לענפים שונים בתעשיית התיירות.

בהינתן שהכספים שמדינת ישראל יכולה לייעד לסיוע הם לעולם מוגבלים ושמדובר בסיוע ייחודי המחייב רף הצדקה גבוה לעומת הסיוע הכלל-משקי, מומלץ כי תונח בשלב גיבוש הסיוע תשתית שתגדיל את הסיכוי שהסיוע יינתן בצורה יעילה ומועילה ושתוכל להגשים את תכליתו הן מבחינת מהירות חלוקתו והן מבחינת זהות הגופים שיקבלו סיוע.

יישום ההמלצות המוצגות בדוח הביקורת הנוכחי על ידי משרד התיירות ויתר הגורמים הרלוונטיים יסייע בידם להשתמש במשבר כהזדמנות ולהשיג שתי מטרות משמעותיות: האחת, להגדיל את מוכנותה ויכולתה של תעשיית התיירות בארץ להתמודד עם מצבי חירום בעתיד ובתוך כך לוודא שכספי סיוע יוענקו לענפים הזקוקים לכך לשם הישרדות כלכלית, והשנייה, למקסם את תרומתה של תעשיית התיירות למשק הישראלי.

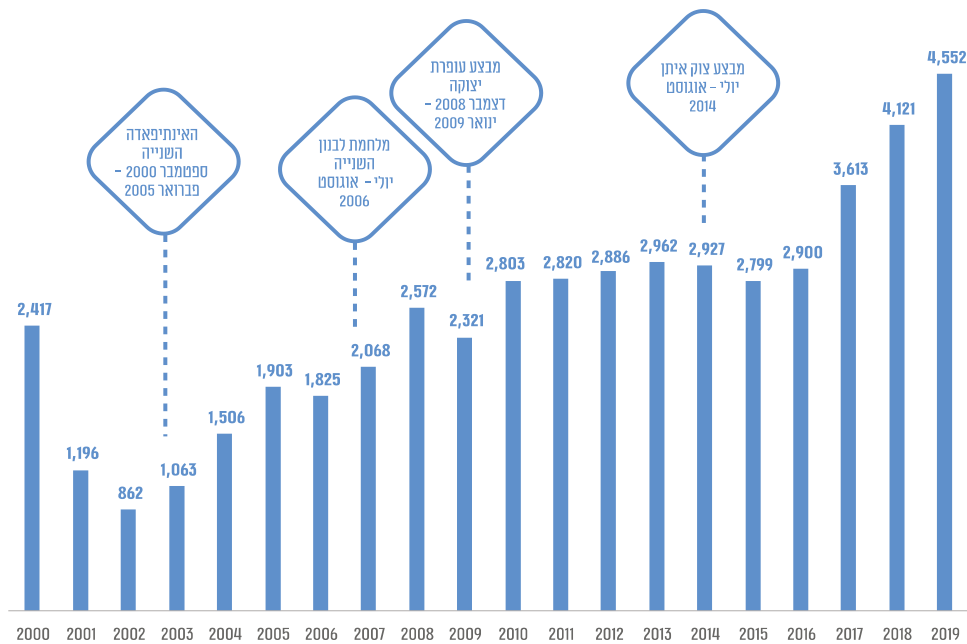


הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה

מבוא

תעשיית התיירות פועלת בסביבה תחרותית בין-לאומית, והיא רגישה יותר מתעשיות אחרות למצבי חירום, כגון אסונות טבע, מגפות ואירועים גיאופוליטיים⁵. ככלל, תעשיית התיירות היא מהתעשיות הראשונות להיפגע ממצבי חירום ומהאחרונות לצאת מהם. בתרשים שלהלן מוצגת ההשפעה של מצבי חירום שהתרחשו בישראל בשנים 2000 עד 2019 על כניסת תיירים לישראל⁶:

תרשים 1: נתוני כניסת תיירים לישראל בתקופות של מצבי חירום, 2000 - 2019 (באלפים)



לפי נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

5 משבר הוא נקודת מפנה קריטית, תקופה שאין בה יציבות ואשר יכולה להוביל להתפתחות חיובית או שלילית. משבר הוא מקרה פרטי של מצב חירום (מרי, א' (1990)). **התמודדות עם משברים: בארגונים, קהילות ועסקים**. גומא ספרי מדע ומחקר, צ'ריקובר מוציאים לאור בע"מ.

6 תיירים על פי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הם מבקרים בעלי דרכון זר הנכנסים לישראל באשרת תייר ויוצאים ממנה בתאריך שונה מתאריך הכניסה (לא באותו יום).



נגיף הקורונה, שהתפרץ בסין בדצמבר 2019 והתפשט משם אל שאר מדינות העולם, חולל, מלבד תחלואה קשה ותמותה, משבר כלכלי עולמי. במשבר זה תעשיית התיירות בעולם נפגעה בשלב מוקדם יחסית ובצורה הקשה ביותר בהשוואה לענפים אחרים עקב צעדים שנקטו מדינות בעולם כדי לצמצם את התחלואה ואת התמותה, ובראשם הטלת הגבלות על פעילויות שמחייבות קרבה פיזית; סגירת גבולות לכניסת אזרחים זרים; והטלת הגבלות על חזרת אזרחי המדינה מארצות אחרות.⁷ בחודשים הראשונים של מגפת הקורונה (מרץ עד מאי 2020) נרשמה ירידה של כ-77% במספר הטיסים בעולם לעומת שנת 2019.⁸

עד פרוץ משבר הקורונה בישראל נסמכה תעשיית התיירות בארץ בעיקר על התיירות הנכנסת,⁹ וקדמו לו שלוש שנים של עלייה במספר התיירים הנכנסים לישראל בשיעורים גדולים מהממוצע העולמי וצמיחה של תעשיית התיירות בכללה. בשנתיים שקדמו למשבר הקורונה נשברו שיאים במספרי התיירים מדי חודש בחודשו, וכפי שעולה מטרשים 1 שלעיל, שנת 2019 אף הסתיימה בשיא של כל הזמנים עת נכנסו לארץ כ-4.5 מיליון תיירים. בעקבות העלייה הדרמטית במספר התיירים המגיעים לישראל נערכה תעשיית התיירות בארץ להמשך צמיחה מואצת, בין היתר באמצעות הרחבת גיוס כוח האדם והשקעות ביוזמות ובתשתיות תיירותיות תוך ציפייה להחזר ההשקעות. ציפיות אלה התבדו עם פרוץ המשבר. לפי הערכות משרד התיירות, מהכנסות של כ-43 מיליארד ש"ח למשק הישראלי בשנת 2019, מהן כ-23 מיליארד ש"ח (כ-60%) מהתיירות הנכנסת, והעסקה של כ-140,000 מועסקים במעגל הישיר¹⁰, התכווצה תרומתה של התעשייה למשק להכנסות של כ-14 מיליארד ש"ח ולכ-80,000 מועסקים בלבד בשנת 2021.

התרשים שלהלן מציג את תנועת הנוסעים החודשית בטיסות בין-לאומיות בין ינואר 2020 עד ינואר 2022 בנמל התעופה בן גוריון:

7 לפירוט הענפים הנכללים בתעשיית התיירות ראו להלן 231 (פרק הגדרת העסקים בתעשיית התיירות).

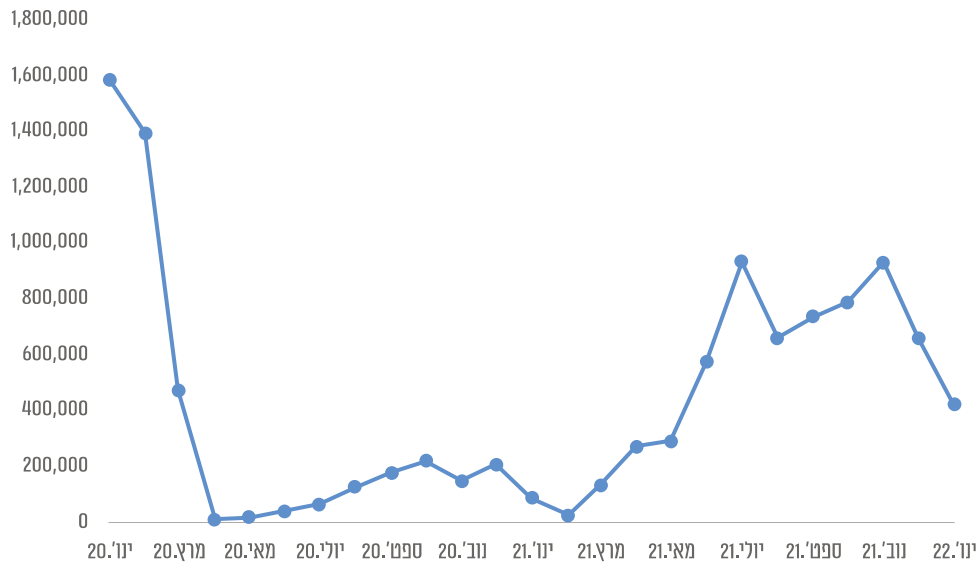
8 <https://data.icao.int/coVID-19/operational.htm>

9 תיירות המבוססת על הגעת תיירים זרים לארץ. שני מגזרים נוספים המרכיבים את תעשיית התיירות בארץ הם תיירות פנים המבוססת על הוצאות של מטיילים ישראלים בישראל, ותיירות יוצאת המבוססת על הוצאות של תיירים ישראלים במסגרת נסיעתם למדינות מחוץ לישראל.

10 נותנים שירות באופן ישיר לתיירים, כגון מועסקים בענפי המלונאות, האטרקציות, הוראת הדרך וההיסעים, להבדיל מהמועסקים במעגל העקיף שנותנים שירות לעסקים הישירים בתעשיית התיירות, כגון מכבסות ויצרניות טקסטיל שנותנות שירות לבתי מלון. לפי נתוני משרד התיירות, היקף התעסוקה העקיפה בתעשיית התיירות נאמד בכעובד אחד על כל עובד ישיר (מכפיל תעסוקה של כ-1.95).



תרשים 2: תנועת הנוסעים החודשית בטיסות בין-לאומיות בנתב"ג, מרץ 2019 - ינואר 2022



לפי נתוני מנהל נמל תעופה בן גוריון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כפי שעולה מהתרשים, במשך כשנה, שבמהלכה המדינה הייתה שרויה במשבר הקורונה - ממרץ 2020 עד מרץ 2021 - הסתכמה תנועת הנוסעים בנתב"ג בכ-1.6 מיליון נוסעים, שהם כ-6.5% מתנועת הנוסעים בתקופה המקבילה בשנה הקודמת שהסתכמה בכ-24.2 מיליון נוסעים.

כדי להתמודד עם הפגיעה הכלכלית שיצרה מגפת הקורונה אישרה ממשלת ישראל בשנת 2020 תוכנית סיוע למשק שהורחבה ועודכנה מפרט לפרט (להלן - תוכנית הסיוע הכלל-משקית) בסכום כולל של כ-192 מיליארד ש"ח. תוכנית הסיוע הכלל-משקית כללה מענים כלכליים מגוונים, ובהם: דמי אבטלה לשכירים, מענקי סיוע לעצמאים, מענק למימון הוצאות קבועות לעסקים שמכירותיהם נפגעו במשבר, ביטול זמני של תשלומי ארנונה לעסקים וקרנות הלוואה בערבות מדינה לעסקים קטנים ובינוניים. נוסף על כך הודיעה הממשלה במאי 2020 כי ייעשה מיפוי של הענפים בהם החזרה לפעילות צפויה להיות איטית יותר וינתן הסיוע הייחודי הנדרש לעוסקים בענפים אלה¹¹. ביוני 2021, בעקבות הירידה בתחלואה, הגידול המהיר של הפעילות הכלכלית ועליית התעסוקה החליטה הממשלה לסיים, כמתוכנן, את תוכנית הסיוע הכלל-משקית, למעט ההקלות בזכאות לדמי אבטלה לבני 45 ומעלה אשר הוארכו עד אוקטובר 2021.

לפי נתוני בנק ישראל, בשנת 2021 התאושש המשק הישראלי ממרבית פגיעתו של משבר הקורונה. לאחר סיום הסגר השלישי, בפברואר 2021, ועם הגידול בשיעור המחסנים

11 הצעת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון), הצ"ח 1307, מיום 25.5.20.



באוכלוסייה, הופעלה "שגרת קורונה": המשק פעל ללא סגרים ועם הגבלות מעטות יחסית שהשפיעו רק מעט על הפעילות הכלכלית. ואולם, גם לאחר ביטול מרבית ההגבלות שהוטלו במטרה למנוע קרבה בין אנשים, נותרו בישראל ובמדינות אחרות בעולם הגבלות על כניסת תיירים, ואלה הוקשחו במידה רבה בכל גל תחלואה שהתרחש בשנת 2021 עד כדי סגירת השמיים בין באופן רשמי ובין בפועל. מספר הטיסות לישראל בשנת 2021 היה רק כ-9% ממספרן בשנת 2019, וייצוא שירותי התיירות היה רק כ-16% מהיקפו בשנת 2019¹². כפי שעולה מתרשים 2, אף שיחסית לשנת 2020 חלה עלייה בתנועת הנוסעים ממאי עד דצמבר 2021, עדיין תנועת הנוסעים בתקופה זו הייתה קטנה מתנועת הנוסעים בתקופת המקבילה בשנת 2019 בכ-68% (כ-5.6 מיליון נוסעים בלבד לעומת כ-17.5 מיליון נוסעים)¹³.

ככלל, בדומה ליתר העסקים והעוסקים במדינה, העסקים והעוסקים השייכים לתעשיית התיירות היו זכאים להיכלל בתוכנית הסיוע הכלל-משקית בתנאים שנקבעו בה. נוסף על כך בשנים 2020 עד 2022 החליטה הממשלה להקצות סיוע ייחודי בסך כולל של כ-1.5 מיליארד ש"ח לתעשיית התיירות.

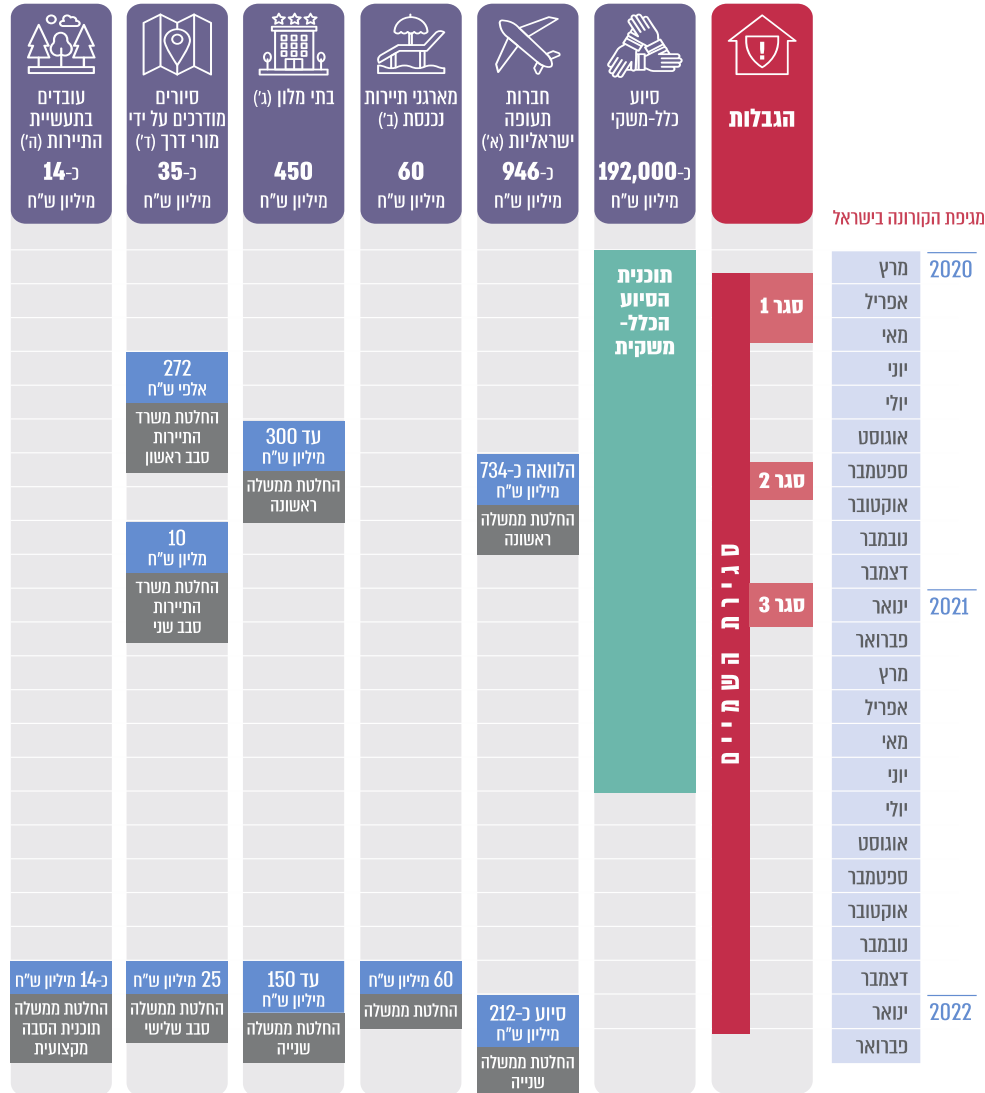
בתרשים שלהלן מוצגים מועדי הסגרים וסגירת השמיים לתיירים, מועדי תוכנית הסיוע הכלל-משקית, והחלטות הממשלה ומשרד התיירות, לפי העניין, להקצאת הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות בעקבות משבר הקורונה בשנים 2020 - 2022:

12 בנק ישראל, דין וחשבון 2021, פרק ב', הפעילות המצרפית: התוצר והתעסוקה, עמ' 43 - 49.

13 נתוני נמל תעופה בן גוריון.



תרשים 3: מועדי הסגרים, סגירת השמיים*, תוכנית הסיוע הכלל-משקית והסיוע הייחודי שמדינת ישראל הקצתה לתעשיית התיירות בעקבות משבר הקורונה בשנים 2020 - 2022



התרשים הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

* סגירת השמיים משמעה איסור מוחלט על כניסת תיירים לארץ או מתן אפשרות כניסה לזרים בהגבלות שהובילו לכניסה מצומצמת ביותר של תיירים.
 (א) בשנת 2021 הקצתה המדינה לחברות התעופה הישראליות סיוע בסך 734 מיליון ש"ח, ובשנת 2022 הורחב היקף הסיוע בכ-212 מיליון ש"ח נוספים.



- (ב) מארגני התיירות הנכנסת הם גופים פרטיים המשוקים חבילות תיירות לישראל לתיירים מחו"ל. משרד התיירות משתתף בחלק מהוצאות השיווק של מארגני התיירות הנכנסת כדי להגדיל את תנועת התיירות לישראל על פי אמות מידה ומטרות שהוא קובע מפעם לפעם בנוהל קרן ייעודית שהוא הקים לשם כך (קרן שיווק). הסיוע שהוקצה למארגני התיירות הנכנסת עבור משבר הקורונה ניתן מקרן השיווק ונועד להעסקת עובדים מומחים לשם ביצוע פעולות שיווק ושימור לקוחות בחו"ל כדי לסייע להם לצלוח את תקופת המשבר ולהיות מוכנים להמשך פעילות מייד עם היציאה ממנו. לפי הערכות משרד התיירות, פרק הזמן הנדרש להיערכות להבאת קבוצות תיירים לארץ הוא כחצי שנה.
- (ג) לפירוט בנוגע לסיוע הייחודי שהוקצה לבתי מלון ולאופן מימושו ראו להלן עמ' 264.
- (ד) לפירוט בנוגע לסיוע הייחודי שהוקצה למורי דרך ולאופן מימושו ראו להלן עמ' 308.
- (ה) לפירוט בנוגע לסיוע שהוקצה במסגרת תוכנית ההסבה ולאופן מימושו ראו להלן עמ' 325.

מהתרשים עולה כי מפרוץ מגפת הקורונה בישראל במרץ 2020 עד פברואר 2022 היו שמי הארץ סגורים לתיירים זרים קרוב לשנתיים, וכי המגבלות על כניסת תיירים לארץ הוסרו למעלה משנה לאחר שהוסרו הסגרים בתוך הארץ. עוד עולה מהתרשים כי כ-93% מהסיוע הייחודי שהקצתה ממשלת ישראל לתעשיית התיירות בהיקף כולל של כ-1.5 מיליארד ש"ח בשנים 2020 - 2022 יועדו לענפי התעופה והמלונאות.

הערכות שגיבש במהלך שנת 2020 ארגון התיירות הבינ-לאומי של האו"ם (UNWTO)¹⁴ צפו כי תעשיית התיירות בעולם תחזור למצבה בשנת 2019 רק בשנים 2023 עד 2024¹⁵. כפי שעולה מהתרשים שלהלן, אומנם בשנת 2022 החלה מגמת התאוששות בכניסת תיירים לישראל בהשוואה לשנים 2020 ו-2021, אולם מספר התיירים שהגיעו לישראל בינואר עד ספטמבר 2022 (כ-1.7 מיליון תיירים) היה עדיין קטן בכ-49% ממספר התיירים שהגיעו לישראל בחודשים אלו בשנת 2019.

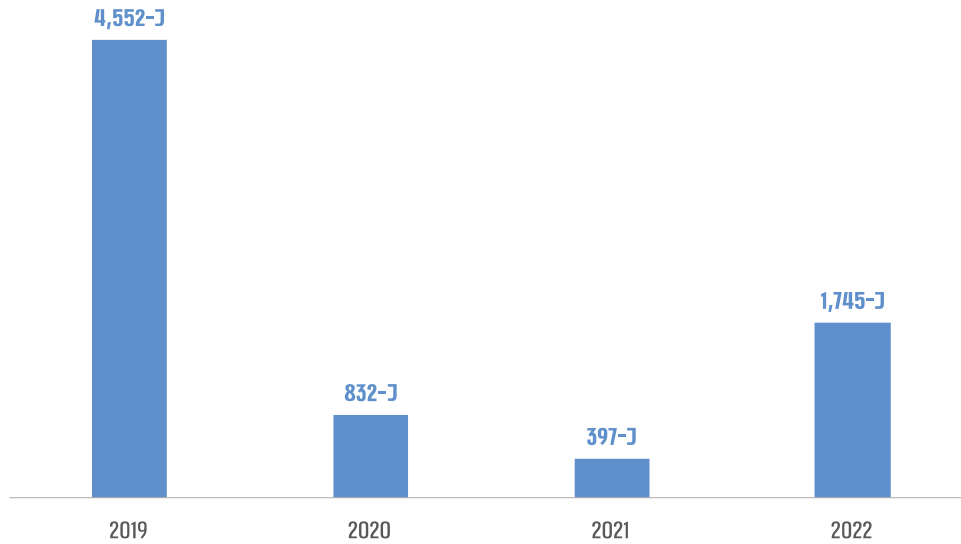
14 ארגון התיירות העולמי הוא סוכנות של האומות המאוחדות העוסק בנושאי תיירות. הארגון מהווה גורם מרכזי בתחום התיירות בעולם במיוחד באיסוף נתונים סטטיסטיים על תנועת התיירות. ראו: UNWTO (2018). Statistical Framework for Measuring the Sustainability of Tourism. Consultation draft prepared for discussion with the Working Group of Experts on Measuring the Sustainability of Tourism. Madrid.

<https://www.unwto.org/standards/statistical-framework-for-measuring-the-sustainability-of-tourism>

15 .UNWTO: 2020: [A year in review](#)



תרשים 4: נתוני כניסת תיירים לישראל, 2019 - ספטמבר 2022 (באלפים)



על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה (נתוני 2022 מתייחסים לתקופה של 9 חודשים).

המשרד הממשלתי האחראי להובלת המאמץ הלאומי למיצוי פוטנציאל התיירות כמשאב לאומי הוא משרד התיירות, ומטרתו הן: למקסם את התרומה הכלכלית של תעשיית התיירות למשק הישראלי, להגדיל את ההכנסות והתעסוקה בישראל מתיירות ובעיקר באזורי עדיפות לאומית, לסייע לפריפריה ולחזק את תדמית ישראל בעולם.

אף שמספר התיירים המגיעים לישראל לא חזר לממדי שנת 2019, לפי נתוני משרד התיירות, במועד סיום הביקורת, נובמבר 2022, תעשיית התיירות סבלה ממחסור בכוח אדם, ובעיקר בענף המלונאות. בענף זה המחסור בכוח אדם הוחרף בתקופת משבר הקורונה.



פעולות הביקורת

בשנים 2020 עד 2021 פרסם מבקר המדינה 23 דוחות ביקורת שבחנו מגוון רחב של נושאים הנוגעים להתמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה כדי לסייע למדינה לטייב את התמודדותה עם המשבר עוד במהלכו וכן לשפר את היערכותה למשברים עתידיים¹⁶. הביקורת הנוכחית, שבוצעה בחודשים פברואר עד נובמבר 2022 בחנה היבטים שונים הנוגעים לסיוע הייחודי שניתן לתעשיית התיירות במשבר הקורונה ולאופן מימושו בעיקר בשנים 2021 ו-2022, תקופה שבה מרבית המשק הישראלי חזר לפעילות סדירה, והעומס שהיה מוטל על מקבלי ההחלטות מבחינת ההתמודדות המערכתית והדחופה עם המשבר פחת במידה ניכרת לעומת שנת 2020 (להלן - הביקורת הנוכחית).

מגפת הקורונה היא מגפה ייחודית וחריפה במשכה, בהיקף השפעתה הגלובלית ובעוצמתה לעומת משברים מקומיים וגלובליים שאירעו בעולם קודם לכן. ומשכך, מגפת הקורונה היא בבחינת הזדמנות לבחון גם את פעילות משרד התיירות בעת שגרה, קודם המשבר. כל זאת, כדי למקסם את תרומת תעשיית התיירות למשק הישראלי כחלק מתהליכי ההתאוששות מהמשבר וההסתגלות לשינוי שחל בעקבותיו.

בהתאם לכך, בביקורת הנוכחית בחן משרד מבקר המדינה את הסיוע הייחודי שניתן לתעשיית התיירות עקב משבר הקורונה בכלל, ולענף בתי המלון ולענף מורי הדרך בפרט; וכן נושאים הנוגעים לפעילות משרד התיירות בשגרה שיש להם השפעה להיערכות מדינת ישראל למצבי חירום בתעשיית התיירות ועל מיצוי הפוטנציאל הגלום בתעשייה לאחר התאוששותה ממשבר.

הבדיקה בוצעה במשרדי התיירות והאוצר ובלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בירורי השלמה התקיימו ברשות המיסים בישראל, ברשות הטבע והגנים (להלן - רט"ג), במשרד הכלכלה והתעשייה, בבנק ישראל, במוסד לביטוח לאומי, במשרדי המשפטים, התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) וירושלים ומורשת.

16 ראו מבקר המדינה, **דוח מיוחד - ממצאי ביניים - טיפול הממשלה במובטלים ובדורשי עבודה במשבר הקורונה; קבלת נתונים חודשיים מהימנים מהמעסיקים על שכר עובדיהם (2020)**; **התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה - דוח ביניים מיוחד (2020)**; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021 (2021)**, הפרק על התנהלות הרשויות המקומיות בעת משבר הקורונה, עמ' 23; מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה (2021)**.



הגדרת העוסקים בתעשיית התיירות

הענפים הכלכליים המרכיבים את תעשיית התיירות

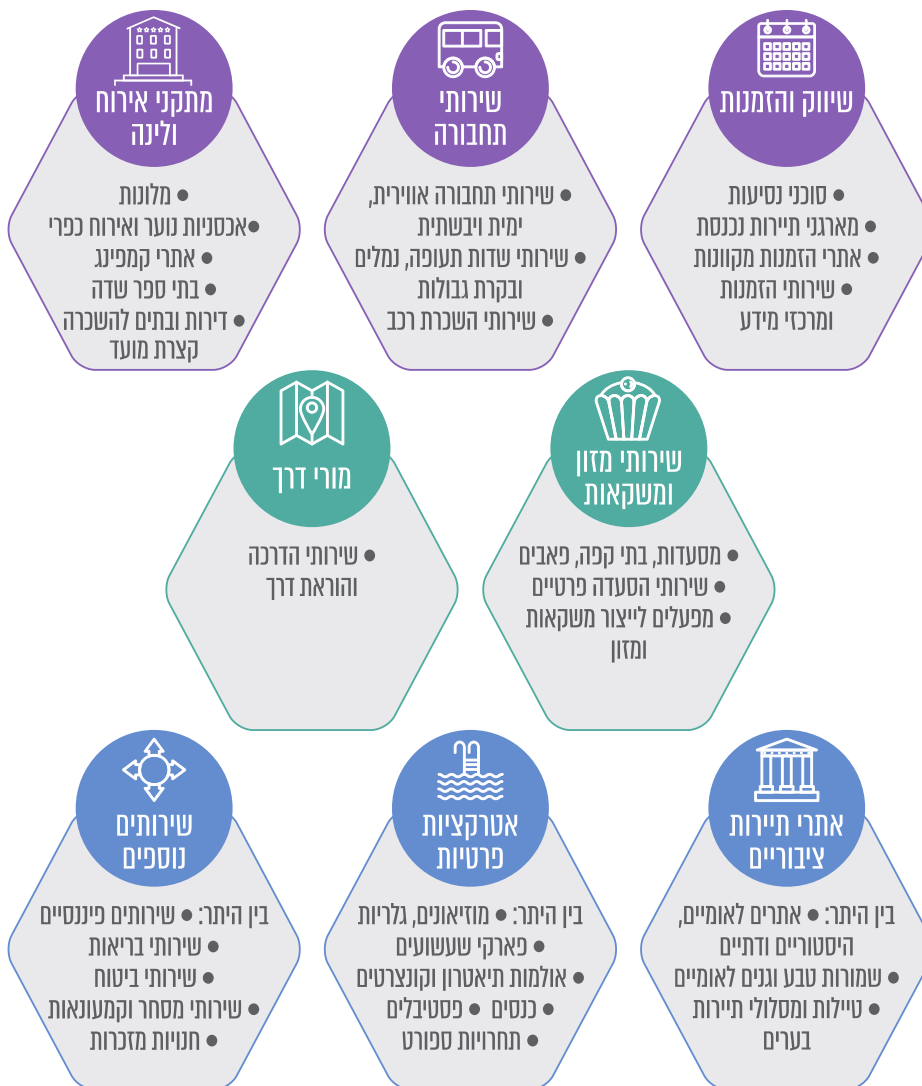
המשק הישראלי כולל ענפי כלכלה מגוונים, ובהם בינוי, חקלאות, חינוך, תחבורה, אירוח, בידור ופנאי ובריאות, המספקים מקורות פרנסה לתושבי המדינה באמצעות ייצור ומכירה של מוצרים ושירותים לתושבי המדינה וגם מחוצה לה¹⁷.

תעשיית התיירות אינה ענף כלכלי אחד מוגדר העומד בפני עצמו; היא מורכבת מענפים שונים המספקים שירותים ומוצרים לתיירים. להלן בתרשים 5 תיאור של הענפים הכלכליים המספקים שירותים ומוצרים לתיירים:

17 הלמ"ס, [הסיווג האחד של ענפי הכלכלה 2011](#) (מהדורה מעודכנת), פרסום מס' 80 (יוני 2015). הסיווג מתבסס על המלצות האו"ם לסיווג האחד של ענפי הכלכלה משנת 2006: ISIC (International Standard Classification of All Economic Activities), Rev. 4.



תרשים 5: הענפים הכלכליים המספקים שירותים ומוצרים לתיירים



על פי הספרות המקצועית ומידע ממשרד התיירות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תעשיית התיירות כוללת ענפים העוסקים בפעילות המיועדת לתיירות בלבד, כמו מתקני אירוח ולינה ומורי דרך, ולענפים המספקים שירותים ומוצרים גם לפעילות כלכלית שאינה קשורה לתיירות ובהם שירותי תחבורה, אתרקציות ושירותי מזון ומשקאות (להלן - הענפים הרב-תחומיים).



משרד התיירות פועל בעת שגרה בעיקר מול ענפי תעשיית התיירות העוסקים רק בפעילות תיירותית: הוא משקיע כספים בהגדלת היצע מתקני האירוח והלינה¹⁸, בפעילות שיווק שמבצעים מארגני התיירות הנכנסת ובפיתוח אתרי תיירות ציבוריים בארץ, והוא אחראי להכשרה של מורי הדרך ולהסדרת פעילותם ברישיון¹⁹. מול הענפים הרב-תחומיים שמספקים שירותים גם לתיירות פועלים משרדי ממשלה אחרים, ובעיקר משרד הכלכלה והתעשייה (באמצעות הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים) ומשרד התחבורה²⁰.

בשנים 2018 עד 2021 הבהיר משרד התיירות בהודמנויות שונות כי תעשיית התיירות בישראל כוללת גם עסקים השייכים לענפים הרב-תחומיים. למשל:

1. בדברי ההסבר להצעת החלטת ממשלה שזים משרד התיירות בנושא "סיוע לתעשיית התיירות בעקבות מבצע צוק איתן" בשנת 2014 ואשר הוגשה בידי שרי האוצר והתיירות, צוין כי ליבת תעשיית התיירות כוללת נוסף על מתקני אירוח ולינה, מורי דרך ומארגני תיירות נכנסת, גם אטרקציות תיירותיות, סוכני תיירות פנים, היסעים והשכרות רכב.
 2. סקר שירותי תיירות שביצע משרד התיירות בשנת 2018 בנוגע להוצאה הממוצעת לתייר כלל בין היתר את סעיפי ההוצאה של תיירים בישראל בתחום הענפים הרב-תחומיים האלה: מזון ומשקאות, תחבורה, כנסים, קניות, בילויים ותקשורת²¹.
 3. בתוכניות האסטרטגיות של משרד התיירות לשנים 2019, 2020 ו-2021 הוגדרה תעשיית התיירות ככזאת הכוללת גם מסעדות, בתי קפה, חנויות, שירותי תחבורה בים, באוויר וביבשה, מוזיאונים, מרכזי מבקרים ואטרקציות מסחריות.
 4. ביולי 2020, בסיכומה של עבודה שביצע משרד התיירות בעניין הסיוע הנדרש לתעשיית התיירות בהתמודדות עם משבר הקורונה, קבע המשרד כי "שרשרת הערך" החיונית לשימור תעשיית התיירות במשבר הקורונה לצורך חידוש כלל פעילותה באופן סביר בסיום המשבר כוללת את הענפים האלה: מתקני לינה, מורי דרך ומארגני התיירות הנכנסת; וכן חברות היסעים, השכרות רכב ואתרי ביקור ואטרקציות - השייכים כאמור לענפים הרב-תחומיים.
- כל אחד מענפי תעשיית התיירות מורכב ממספר רב של עסקים ועוסקים. במסמכים של משרד התיירות לשנים 2020 עד 2021 כלולים אומדנים של ענפים שונים בתעשיית התיירות.

18 מכוח חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.

19 פעילות מורה דרך מוסדרת בחוק שירותי תיירות, התשל"ו-1976, בתקנות שירותי תיירות (מורי דרך) התשכ"ז-1967 ובנהלים שקובע משרד התיירות. כל אלה כוללים הוראות הנוגעות בין היתר לכשירות לקבלת רישיון מורה דרך, לאיסור לשמש מורה דרך ללא רישיון, לתוקף הרישיון, לאיגרת חידוש הרישיון ולחובה לשאת את הרישיון במקום בולט לעין.

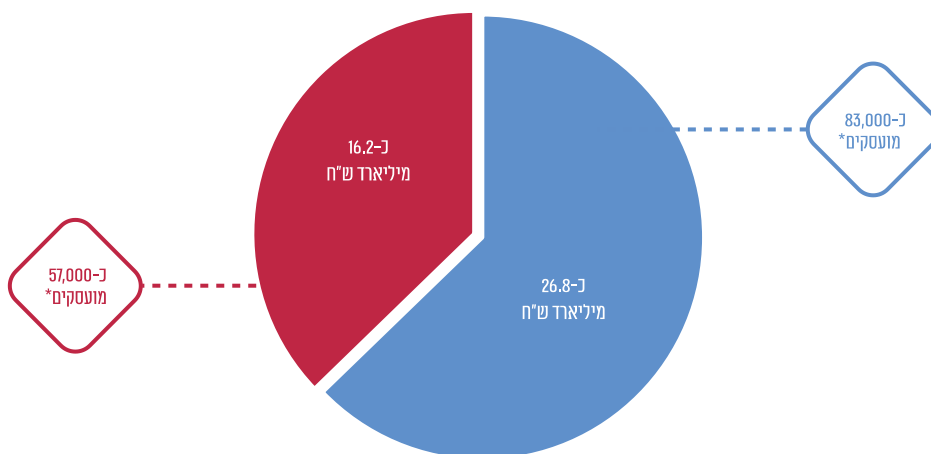
20 יצוין כי חריג בחלוקה זו הוא ענף סוכני הנסיעות שאומנם עוסק בפעילות תיירותית בלבד, אך משרד התיירות אינו פועל בשגרה מולו. בינואר 2022 החל משרד התיירות לבדוק אפשרות של העברת חלק מפעילות ענף זה לאחריותו.

21 [משרד התיירות, סקר תיירות נכנסת לשנת 2018, לוח 2.3.1, עמ' 136](#).



בתרשים 6 שלהלן מוצגים חישובים שעשה משרד מבקר המדינה בהתבסס על אומדנים אלה לגבי המקורות לתרומת תעשיית התיירות לכלכלת ישראל בשנת 2019²²:

תרשים 6: התרומה הכלכלית של תעשיית התיירות לכלכלת ישראל, 2019



■ תרומתם הכלכלית של הענפים הרב-תחומיים ■ תרומתם הכלכלית של הענפים העוסקים בתיירות בלבד

על פי אומדני משרד התיירות והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* מועסקים בתעסוקה ישירה.

מהתרשים עולה כי כ-62% מתרומת תעשיית התיירות לכלכלת ישראל בשנת 2019 (כ-26.8 מתוך כ-43 מיליארד ש"ח, וכ-83,000 מתוך כ-140,000 מועסקים), מקורם בענפים העוסקים בתיירות בלבד כדוגמת בתי מלון, מארגני תיירות נכנסת ומורי דרך; כ-38% מתרומת תעשיית התיירות לכלכלת ישראל בשנה זו (כ-16.2 מתוך כ-43 מיליארד ש"ח, וכ-57,000 מתוך כ-140,000 מועסקים) מקורם בעסקי התיירות השייכים לענפים הרב-תחומיים המספקים שירותים ומוצרים גם לפעילות כלכלית שאינה קשורה לתיירות באופן מובחן, כדוגמת שירותי תחבורה, אטרקציות ושירותי מזון ומשקאות.

22 מתוך כ-43 מיליארד ש"ח הופחתו הכנסות התיירות היוצאת שהוערכו על ידי משרד התיירות בסך של כ-7 מיליארד ש"ח; הכנסות בתי המלון שהוערכו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בסך של כ-13.3 מיליארד ש"ח; והכנסות מארגני התיירות הנכנסת שהוערכו על ידי משרד התיירות בסך של כ-6.5 מיליארד ש"ח; נותרו בסך הכול כ-16.2 מיליארד ש"ח. בשל כך שלא נמצאו הערכות במשרד התיירות בנוגע להכנסות מורי הדרך, מדובר באומדן בלבד (יוערי כי לפי רישומי משרד התיירות ישנם נכון לשנת 2022 כ-8,638 מורי דרך בישראל).



הגדרה וזיהוי של עסקי התיירות בענפים הרב-תחומיים

חשיבות זיהוי העסקים במהלך משבר הקורונה

באפריל 2020 ציין ה-OECD²³ - הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (להלן ה-OECD) שהמפתח להכנת תוכניות סיוע ממשלתיות בעת משבר אינו מתן דגש על היקפן של התוכניות אלא מיקוד התוכניות בחברות ובמגזרים הנפגעים ביותר. עוד המליץ הארגון שהתוכניות יופעלו בשקיפות, לזמן מוגבל, באופן פרופורציונלי לפגיעה ובלא הפליה לרעה בין הנזקקים לסיוע. לדברי הארגון, סיוע לעסקים קטנים ובינוניים, שהם המתקשים ביותר בהתמודדות עם זעזועים כלכליים גדולים, הוא בעל התמורה הגדולה ביותר להשקעה במונחים של תמיכה בתעסוקה וביציבות חברתית. הארגון ציין כי הניסיון שנלמד מתוכניות סיוע שיושמו במשבר האשראי העולמי בשנים 2008 עד 2009²⁴ לימד כי תוכניות סיוע שאינן עומדות בתנאים אלו עלולות להיות בעלות השפעות שליליות הנמשכות לטווח ארוך, ויש בהן כדי להביא לעיוותים כלכליים ולבזבוז. זאת בין היתר על ידי סיוע לעסקים שהיו כושלים גם אלמלא מגפת הקורונה או על ידי מיקוד התמיכה בעסקים חזקים, שעלולה לפגוע בתחרות, לפגוע בצמיחה ואף לעכב יציאה מהמשבר²⁵.

על מנת להעריך כראוי את היקף הפגיעה שגרם משבר הקורונה לעסקי התיירות בענפים השונים ולבחון האם וכיצד יש לסייע להם באופן ייחודי, נוסף על הסיוע הכלל-משקי, נדרש היה לזהות עסקים אלה.

לעניין חוק שירותי תיירות, התשל"ו-1976 מוגדר בית מלון כך: "לרבות פנסיון, בית מרגוע, בית אירוח וכל מקום כיוצא באלה שבו מספקים או מציעים לספק, בתמורה, שירותי לינה לתשעה אנשים או יותר בעת ובעונה אחת"; בחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 מופיעה הגדרה "למיתקן תיירותי ללינה" אשר כולל 11 חדרים או יותר, והמספק, בתמורה, שירותי לינה לאורחים עוברים ושבים ולפרקי זמן קצובים, וכן שירותים נלווים ובכלל זה שירותי הסעדה, בילוי ופנאי; ומורה דרך הוא מי שעומד באמות מידה אלה: בעל רישיון בתוקף להוראת דרך ממשרד התיירות, עובר הכשרות ומשלם אגרת רישוי לפי הנחיות המשרד.

23 OECD - Organization for Economic Co-operation and Development הוא ארגון בין-לאומי של המדינות המפותחות המקבלות את עקרונות הדמוקרטיה הליברלית והשוק החופשי.

24 המשבר הכלכלי העולמי שהחל בארצות הברית לאחר התרחבות תופעת אי-פירעון של איגרות חוב מגובות משכנתאות.

25 משרד מבקר המדינה, **התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה** (2021), הפרק על ההתנהלות התקציבית במשבר הקורונה - ניהול המשבר וההיערכות לעתיד, עמ' 42-43. ראו גם:

.OECD (2020). [OECD Policy Responses to Coronavirus, Government support and the Covid-19 Pandemic](#). P.1-2



בביקורת הועלה כי משרד התיירות הכיר בתרומתם המשמעותית לכלכלת ישראל של הענפים הרב-תחומיים אשר מספקים שירותים ומוצרים גם לפעילות כלכלית שאינה קשורה לתיירות באופן מובחן, וכן הכיר בחיוניות פעילותם לתעשיית התיירות; כאמור לפי אומדני משרד התיירות בשנת 2019 עמדו הכנסות הענפים הרב-תחומיים על סך של כ-16.2 מיליארד ש"ח והם העסיקו כ-57,000 מתוך כ-140,000 איש שהועסקו בתעשיית התיירות. עד פרוץ משבר הקורונה, ולמעשה עד מועד סיום הביקורת (נובמבר 2022), לא קבע משרד התיירות אמות מידה המגדירות אילו עסקים מתוך הענפים הרב-תחומיים הם עסקי תיירות. כך למשל המשרד לא קבע אמות מידה לצורך זיהוי של עסקי מזון ומשקאות או אטרקציות כעסקים המספקים שירותים ומוצרים לתייר. זאת בדומה לאמות מידה שקבע המשרד לגבי כמה מהענפים בתעשייה העוסקים בפעילות תיירותית בלבד, כדוגמת בתי המלון ומורי הדרך, ואשר על בסיסן ניתן לזהות מי ממתקני הלינה הוא בית מלון ומי מהעוסקים בהדרכה הם מורי דרך פעילים המוכרים על ידי משרד התיירות. אמות מידה לזיהוי עסקי תיירות מהענפים הרב-תחומיים יכולות לכלול למשל דרישה שהיקף הפדיון מתיירות נכנסת יהיה בשיעור מסוים כתנאי להכרה בו כעסק לתיירות או שהעסק ימוקם בשטח גיאוגרפי שמשרד התיירות הגדירו כמוקד תיירותי מובהק.

משרדי התיירות והאוצר מסרו למשרד מבקר המדינה באפריל ובמאי 2022, בהתאמה, כי קביעת אמות מידה לסיווג עסק כתיירותי היא אומנם הכרחית לשם הערכת היקף הפגיעה בעסק ולבחינת צורכי הסיוע שלו, אך מדובר בקביעה מורכבת וקשה להגדרה, ובמהלך המשבר לא צלחו הניסיונות להתמודד עם מורכבות זו. משרד התיירות הוסיף כי הוא עוסק בסוגיה האמורה זה שנים אך ללא הצלחה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 מסר משרד התיירות כי ההחלטה להעניק סיוע ייחודי רק לכמה ענפים בתעשיית התיירות ולא ליתר עסקי התיירות המרכיבים את המוצר התיירותי נבעה, כבכל דיון תקציבי, מקיומם של משאבים מוגבלים לחלוקה שחייבו רף הצדקה גבוה ביחס לסיוע הכלל-משקי. עוד מסר משרד התיירות כי ההחלטה להתמקד בבתי מלון הייתה בשל היותם תשתית תיירות לאומית, ובמארגני תיירות נכנסת ומורי דרך מאחר שהם נשענו בעיקר על תיירות נכנסת.

בביקורת עלה כי היעדר קביעת אמות מידה לזיהוי עסקי התיירות מקרב הענפים הרב-תחומיים תרם לגיבוש ההחלטה להעניק בעקבות משבר הקורונה סיוע ייחודי רק לבתי המלון, למארגני התיירות הנכנסת ולמורי הדרך (מולם פעל כאמור משרד התיירות בעת שגרה וקבע אמות מידה לזיהוי העסקים הנכללים בהם), ולא גם ליתר עסקי התיירות שמרכיבים את המוצר התיירותי.

חשיבות זיהוי העסקים בעת שגרה

קביעת אמות מידה לזיהוי עסקי התיירות בענפים הרב-תחומיים חשובה לא רק לקבלת החלטות יעילות ומועילות לסיוע לתעשיית התיירות בעת משבר ולמניעת הפליה בין ענפי התיירות השונים בעת משבר, אלא גם לשם הבטחת מקסום פוטנציאל התרומה של תעשייה זו לכלכלה ולתעסוקה בישראל בעת שגרה.



בעבר נדון הצורך לסווג עסקים כמשויכים לתעשיית התיירות מקרב הענפים הרב-תחומיים בין משרד התיירות לבין הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס). למשל, במענה לבקשת משרד התיירות בשנת 2021 לקבל מהלמ"ס נתונים על ענף האטרקציות התיירותיות, ובכלל זה מידע גיאוגרפי, מספר המועסקים ומספר העסקים, השיבה הלמ"ס כי לשם כך נדרש כי משרד התיירות יגדיר אילו מהעסקים המשתייכים לענף האטרקציות הם עסקי תיירות, וכי בהיעדר הגדרה כזאת שתאפשר תיחום קבוצת יעד אין ביכולתה של הלמ"ס לאסוף ולספק לגביהם נתונים ואומדנים.

במענה לשאלות משרד מבקר המדינה מסר משרד התיירות בספטמבר 2022 כי אכן זיהוי עסקי תיירות בקרב הענפים הרב-תחומיים חשוב גם בעת שגרה לצורך יזום פעולות שונות המגבירות את תנועת התיירות למדינות. כך בין היתר, לשם פיתוח מוצר תיירותי יש להגדיר את העסקים התיירותיים שהכרחי שיהיו מעורבים בו גם מקרב הענפים הרב-תחומיים כדי לספק את החוויה לתייר, וזאת בהתאם לאופי המוצר שמבקשים לפתח ומקומו הגיאוגרפי; למפות את תמונת המצב על העסקים הקיימים; ולקדם פיתוח של עסקים שחסרים. זיהוי עסקים שיכולים לשמש עוגנים לתעשיית התיירות לעומת עסקים שתרומתם הפוטנציאלית לתיירות קטנה יחסית יאפשר למשרד התיירות גם לדעת איזה מוצר תיירותי ניתן לשווק בארץ ומי קהלי היעד שלו בחו"ל ולהתמקד במאמצי שיווק יעילים; כמו כן זיהוי עסקים כתיירותיים יאפשר פיקוח אחר איכות השירות שהם מעניקים לתיירים וכן פתיחת צווארי בקבוק באזורים מסוימים במטרה להגביר את צמיחת התעשייה.

אי-קביעה של אמות מידה לזיהוי מכלול עסקי התיירות מגבילה את יכולת משרד התיירות לבחון באופן מיטבי בעת שגרה באיזו מידה ההיצע עונה על הביקוש מבחינת סוגי העסקים (למשל היסעים ואטרקציות), מספרם, חוויית התייר שהם מספקים ופריסתם הגיאוגרפית, ולקבל החלטות לגבי פיתוח עסקים שהמשרד קבע כי הם חיוניים למיצוי הפוטנציאל התיירותי. במצב הדברים הנוכחי יש גם קושי לבחון באופן מיטבי באיזו מידה הפעולות שנוקט המשרד בתחומי הפיתוח והשיווק יעילות ותורמות למימוש הפוטנציאל הכלכלי של תעשיית התיירות.



משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד התיירות ימשיך ויפעל לגיבוש הגדרה והכרה בעסקי תיירות גם מקרב הענפים הרב-תחומיים ויקבע אמות מידה לזיהויים, כפי שעשה לגבי ענפי בתי המלון, מארגני התיירות הנכנסת ומורי הדרך. כל זאת לשם פיתוח מיטבי של תעשיית התיירות ומיצוי הפוטנציאל הכלכלי הטמון בה ושמירה עליה בעת שגרה ובמצבי חירום.



מוצע כי בתהליך הבחינה והקביעה של אמות המידה האמורות ישקול משרד התיירות להיעזר במידע ובסיווגים הקיימים בגופים ציבוריים אחרים על אודות הענפים הרב-תחומיים, ובכלל זה הלמ"ס, רשות המיסים בישראל, המוסד לביטוח לאומי, רשות התעסוקה, בנק ישראל, משרד התחבורה ומשרד האוצר, וכן ישקול לשתף בתהליך זה את הארגונים היציגים של העוסקים בענפים הרב-תחומיים. דרך פעולה זו תוביל ליצירת מערך הגדרות משותף ומוסכם שהוא חיוני לפיתוחה היעיל של תעשיית התיירות²⁶.

כמו כן מומלץ למשרד התיירות, לצד פיתוח תעשיית התיירות, לבחון את התפיסה של המשרד לרבות תפיסות חברתיות רחבות יותר, בפרט בעיתות חירום.

26 בעניין זה ראו המלצות של ה-UNWTO:

Framework 2008; World Tourism Organization (2008). Tourism Satellite Account: Recommended Methodological International Recommendations for Tourism Statistics 2008 Compilation Guide (IRTS 2008 Compilation Guide); <https://unstats.un.org/unsd/tradeserv/tourism/Methodology.htm>



איסוף מידע במשרד התיירות וניהולו בעת שגרה ובעת חירום

ממשלת ישראל בהחלטה 4753 מנובמבר 2019 הכירה בחשיבות של נקיטת פעולות, קבלת החלטות וקביעת מדיניות ממשלתית מבוססות נתונים²⁷. עיקרון זה קיבל ביטוי גם ביעדי משרד התיירות ובתוכניות העבודה שלו לשנים 2016 עד 2020 שכללו פיתוח אסטרטגיה ומחקר במשרד, ניהול ושימור ידע והעמדת מידע ונתונים זמינים בתחום התיירות לרשות מקבלי ההחלטות במשרד. בין היתר נקבע שיש להשביח ולהגדיל את כמות המידע במשרד ואת אספקתו באופן שוטף לצורך קבלת החלטות וביצוע פעולות בתחומי אחריות המשרד. עניין זה מתיישב גם עם פסיקת בית המשפט העליון שקבעה כי כדי שרשות ציבורית תמלא את תפקידה כהלכה, עליה לדאוג כי לפני שהיא נוקטת פעולה יהיו לפניו כל העובדות והנתונים הנוגעים לעניין²⁸.

ברמה הבין-לאומית המליץ ארגון ה-OECD למדינות החברות בארגון ליצור ממשקים ושיתופי פעולה בין גופים ציבוריים ועסקיים כדי למקסם את תרומת תעשיית התיירות לכלכלה ולשוק התעסוקה ולבסס מדיניות תיירותית על נתונים מעודכנים ומפורטים²⁹. בתרשים 7 שלהלן מוצג תהליך איסוף המידע בתעשיית התיירות והשימוש בו, על פי המלצת ארגון התיירות הבין-לאומי של האו"ם (UNWTO):

27 החלטת הממשלה 4753 (24.11.19).

28 בג"ץ 2013/91 עיריית רמלה נ' שר הפנים, (פורסם במאגר ממוחשב, 9.12.91); בג"ץ 297/82 ברגר נ' משרד הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 12.6.83).

29 ראו:

OECD (2018), Effective policy approaches for quality investment in tourism; https://read.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/effective-policy-approaches-for-quality-investment-in-tourism_88ea780c-en#page1. OECD (2020), OECD Tourism Trends and Policies 2020; https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-tourism-trends-and-policies-2020_6b47b985-en.



תרשים 7: תהליך מוצע לאיסוף מידע בתעשיית התיירות ולשימוש בו



על פי נתוני UNWTO, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



המידע הקיים במשרד התיירות

מידע לגבי הענפים השונים בתעשיית התיירות

משרד מבקר המדינה בחן אם ערב משבר הקורונה היה בידי משרד התיירות מידע הנוגע לפעילות הענפים השונים בתעשיית התיירות והנחוץ למשרד לשם השגת יעדיו בעת שגרה: הגדלת תנועת התיירות ותרומת התעשייה לכלכלה ולתעסוקה, ובעת חירום: הבטחת המשך הרציפות התפקודית של תעשיית התיירות. להלן יפורטו הממצאים שהועלו בעניין זה:

1. מתקני הלינה

מתקני הלינה בארץ כוללים בתי מלון, מתקני אירוח כפרי, אכסניות נוער, בתי ספר שדה, אתרי קמפינג ודירות ובתים להשכרה קצרת מועד. בלוח שלהלן מוצגים פערי המידע העיקריים שהיו במשרד התיירות ערב משבר הקורונה לגבי מתקני הלינה על סוגיהם השונים, ופירוט על נחיצות המידע לפעילות המשרד:

לוח 1: פערי המידע העיקריים שהיו במשרד התיירות לגבי מתקני הלינה ערב משבר הקורונה

נחיצות המידע לפעילות המשרד בעת שגרה ובעת בחירום	הפערים הקיימים	צורכי המידע העיקריים
<ul style="list-style-type: none"> ✓ הערכת עומסים שמתבססת על הימצאות של תיירים לפי ארצות מוצא בבתי המלון ובמוקדי התיירות בישראל. 	המידע הקיים אינו מעודכן	מספר בתי המלון הפעילים בארץ ובכלל זה מספר החדרים הפעילים
<ul style="list-style-type: none"> ✓ הפעלת מערך שיווק יעיל ומדידת הצלחתו. 	אין מידע	מספר מתקני האירוח הכפרי ומספר הדירות והבתים העומדים להשכרה קצרת מועד ופיזורם הגיאוגרפי
<ul style="list-style-type: none"> ✓ תכנון השקעות וקבלת אינדיקציה לגבי הצורך במתקני לינה נוספים. 	קיים מידע בתדירות שאינה מספקת (אחת לרבעון)	מספר המועסקים במתקני הלינה והשכר הממוצע שלהם
<ul style="list-style-type: none"> ✓ קביעת היקף התשתית המזערית הנדרשת לשמירת הרציפות התפקודית במצבי חירום. 	אין מידע	היקף ההזמנות שנעשות בכל מתקני הלינה כמה חודשים קדימה
<ul style="list-style-type: none"> ✓ גיבוש תמונת מצב מבוססת לגבי הפגיעה במתקני הלינה במצבי חירום, לגבי היקף הסיוע הנדרש לכל ענף ולגבי דרכי הסיוע המתאימות לו. 	קיים מידע בתדירות שאינה מספקת (המידע מתקבל אחת לחודש ובסוף כל חודש עוקב, אך התדירות הנדרשת למשרד היא אחת לשבוע)	שיעור התפוסה של ישראלים ותיירי חוץ בכל מתקני הלינה
		הפדיון וההכנסות מכל מתקני הלינה



נחיצות המידע לפעילות המשרד בעת שגרה ובעת בחירום	הפער הקיים	צורכי המידע העיקריים
✓ איתור מקום התיירים וטיפול בהם במצבי חירום מגוונים.	אין מידע	ההכנסות של בתי מלון מתיירות קבוצתיות מאורגנת**

המקור: מינהל תכנון, מדיניות ואסטרטגיה במשרד התיירות.

- * תרומת תעשיית התיירות למשק הישראלי מתבססת על אומדנים שמבצע הלמ"ס ושבמסגרתם מחושב החלק היחסי של תעשיית התיירות בענפים שונים לפי שיטת חישוב בין-לאומית (שיטת חשבון הלוויין של התיירות [TSA – Tourism Satellite Account] שפיתח ארגון ה-UNWTO).
- ** משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2022 כי לפני משבר הקורונה כרבע מהתיירות הנכנסת הייתה מאורגנת בקבוצות, וכי הכנסות התיירות המאורגנת היו כמחצית מהכנסות התיירות הנכנסת.

2. מורי הדרך

מתחילת שנות האלפיים מנהל משרד התיירות מאגר של מורי דרך (להלן - מאגר מורי הדרך). במאי 2022 היו רשומים במאגר זה 8,638 איש. בלוח שלהלן מוצגים פערי המידע העיקריים שהיו במשרד התיירות ערב משבר הקורונה לגבי מורי הדרך ונחיצות המידע לפעילות המשרד:

לוח 2: פערי המידע העיקריים שהיו במשרד התיירות לגבי מורי הדרך ערב משבר הקורונה

נחיצות המידע לפעילות המשרד בעת שגרה ובעת חירום	הפער הקיים	צורכי המידע העיקריים
✓ אינדיקציה בצורך במורי דרך נוספים בתחומי התמחות מסוימים, ותכנון הכשרות מורי דרך בהתאם.	אין מידע	מספר מורי הדרך הפעילים*
✓ קביעת היקף ההון האנושי המזערי הנדרש לשמירת הרציפות התפקודית במצבי חירום.	אין מידע	מספר מורי הדרך המתמחים בתיירות נכנסת, ובכלל זה קהלי היעד שעומים עובד כל מורה דרך
✓ הערכת היקף הפגיעה במורי דרך במצבי חירום, ובחירת דרכי סיוע מועילות ויעילות בהתבסס על מאפיינים דמוגרפיים ומקצועיים.	אין מידע	אזורי ההתמחות בארץ של כל מורה דרך
	לגבי חלק ממורי הדרך המידע חסר, ולגבי היתר אמינות המידע הקיים מוטלת בספק**	הנתונים האישיים של מורי הדרך שהמשרד מבקש לקבל, ובכלל זה כתובת המגורים שלהם ודרכי ההתקשרות איתם

המקור: מאגר מורי הדרך של משרד התיירות ומינהל תכנון, מדיניות ואסטרטגיה במשרד התיירות.

- * במאגר מורי הדרך רשומים כל מורי הדרך המורשים לעבוד בהוראת דרך לפי הוראות משרד התיירות (מי שהשלים הכשרות נדרשות ושילם את אגרת הרישוי). משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2022 כי רישומו של מורה דרך במאגר אינו מהווה אסמכתה לכך שמורה



הדרך הוא פעיל, כלומר עוסק בפועל בהוראת דרך; כי לא ניתן ללמוד ממנו אם מדובר בעיסוק עיקרי או משני; וכי אין למשרד מידע על אודות מספר מורי הדרך הפעילים. יצוין כי עד תחילת משבר הקורונה לא היה בידי משרד התיירות מידע על הנפטרים מתוך מורי הדרך שבמאגר. משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2020 כי בעקבות משבר הקורונה הוא פנה לרשות האוכלוסין וההגירה וקיבל ממנה מידע על מורי הדרך שנפטרו ועדכן את המאגר בהתאם. ** לפירוט ראו להלן את תת-הפרק בנושא "שמירה על עדכניות המידע".

3. עסקי תיירות נוספים

נוסף על מתקני הלינה ומורי הדרך כוללת תעשיית התיירות כאמור ענפים נוספים המספקים שירותים ומוצרים לתיירים (להלן בתת-פרק זה - עסקי תיירות נוספים), ובהם ענפי הסעדה, חברות היסעים, חברות השכרת רכב ואטרקציות פרטיות. בלוח שלהלן מוצגים פערי המידע העיקריים שהיו במשרד התיירות ערב משבר הקורונה לגבי עסקי התיירות הנוספים ונחיצות המידע לפעילות המשרד:

לוח 3: פערי המידע העיקריים שהיו במשרד התיירות לגבי עסקי התיירות הנוספים ערב משבר הקורונה

נחיצות המידע לפעילות המשרד בעת שגרה ובעת חירום	הפערים הקיימים	צורכי המידע העיקריים
✓ קבלת תמונת מצב עדכנית, אמינה ומלאה ככל שניתן לגבי עסקי התיירות, המוצרים והשירותים שתיירים צורכים, כבסיס לקבלת החלטות על פיתוח התעשייה.	מידע חלקי*	רשימת העסקים
✓ הערכת תרומת התיירות לכלכלה ולמשק בצורה מדויקת יותר מהאומדנים הקיימים**.	מידע חלקי*	מספר המועסקים ורמות השכר שלהם
✓ קביעת היקף התשתית המזערית הנדרשת לשמירת הרציפות התפקודית בענפים השונים של תעשיית התיירות במצבי חירום.	מידע חלקי*	ההכנסות מתיירות נכנסת ומתיירות פנים
✓ גיבוש תמונת מצב מבוססת לגבי היקפי הפגיעה הכלכלית בענפים השונים של תעשיית התיירות במצבי חירום, לגבי היקף הסיוע הנדרש לכל ענף ולגבי דרכי הסיוע המתאימות לו.	מידע חלקי*	הפיזור הגיאוגרפי של העסקים

המקור: מינהל תכנון, מדיניות ואסטרטגיה במשרד התיירות.

* השגת חלק מהמידע מחייבת בין היתר שמשרד התיירות יגדיר את עסקי התיירות מקרב הענפים הרב-תחומיים.

** תרומת תעשיית התיירות למשק הישראלי מתבססת על אומדנים שמבצע הלמ"ס ושבמסגרתם מחושב החלק היחסי של תעשיית התיירות בענפים השונים לפי שיטת חישוב בין-לאומית (שיטת חשבון הלוויין של התיירות [TSA – Tourism Satellite Account] שפותחה על-ידי ארגון ה-UNWTO).



ממצאי הביקורת המוצגים בלוחות 1-3 שלעיל עולה כי ערב משבר הקורונה ועד מועד סיום הביקורת (נובמבר 2022) לא היו בידי משרד התיירות נתונים מלאים על פעילות הענפים השונים בתעשיית התיירות הנחוצים לקבלת החלטות במשרד בעת שגרה ובעת חירום וכי חלק מהמידע הקיים לגביהם במשרד לא היה מעודכן. בין היתר אין בידי משרד התיירות נתונים על מספר מתקני האירוח הכפרי ומספר הדירות והבתים העומדים להשכרה קצרת מועד ופיזורם הגיאוגרפי ועל מספר מורי הדרך הפעילים ותחום התמחותם; פערי המידע הקשו על בחינת היקף הפגיעה בענפים השונים בעקבות המשבר ועל התאמת המענה להם וכפועל יוצא תרמו להחלטה לסייע רק לכמה ענפים מתעשייה זו.

במהלך משבר הקורונה פעל משרד התיירות כדי לנסות ולהשיג מידע חסר (ראו להלן) ולאמוד את היקף הפגיעה שגרם המשבר לענפים השונים המרכיבים את תעשיית התיירות, ובכללם מתקני האירוח והלינה, מורי הדרך, מארגני התיירות הנכנסת והיוצאת, חברות התעופה ורשות שדות התעופה, חברות ההיסעים, חברות השכרת הרכב, שירותי ההסעדה, מפעילי האטרקציות ועסקים נוספים הנותנים שירות בעיקר לתיירים (כגון חנויות מזכרות).

הועלה כי למעט מידע עדכני ומבוסס שמשרד התיירות הצליח להשיג בעניין מספרם של חדרי המלון³⁰, עד מועד סיום הביקורת (נובמבר 2022) לא היה בידי המשרד יתר המידע בנוגע למתקני לינה, מורי דרך ולעסקי תיירות נוספים הנדרש לפעילותו בעת שגרה ובעת חירום ושבביקורת נמצא כי הוא חסר או אינו מעודכן. כך למשל נמצא כי אין במשרד התיירות מידע אודות הזמנות של תיירים במתקני לינה, מספר מתקני האירוח הכפרי ומספר הדירות והבתים העומדים להשכרה קצרת מועד ופיזורם הגיאוגרפי ומספר מורי הדרך הפעילים והתמחותם; קיים מידע חלקי בלבד לגבי עסקי תיירות שאינם מתקני לינה ומורי דרך, מספר המועסקים בהם, הכנסותיהם ופיזורם הגיאוגרפי; וכי קיים מידע המגיע למשרד התיירות בתדירות שאינה מספקת מבחינת המשרד בכל הנוגע למספר המועסקים במתקני לינה ושכרם, ושיעורי תפוסה ופדיון של מתקני לינה.

בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 מסר משרד התיירות כי לקראת חידוש רישיון מורי הדרך לשנים 2023 - 2024 הוא יצר טופס מקוון לעדכון נתונים שמורה הדרך נדרש לעדכן בו את פרטיו האישיים כתנאי לחידוש רישיונו, והמידע המוזן בטופס נקלט באופן אוטומטי במאגר מורי הדרך. לפי התגובה, הטופס נשלח ל-9,177 מורי דרך בנובמבר 2022 ועד מועד התגובה (ינואר 2023) 4,673 מורי הדרך עדכנו בו את פרטיהם. משרד התיירות מסר כי במהלך החודשים הקרובים מספר מורי הדרך שיעדכנו את פרטיהם יעלה, עם השלמת חובות השתלמות ותשלום על חידוש רישיון. עוד מסר משרד התיירות בתשובתו כי בימים אלו הוא החל בביצוע מחקר מקיף ועדכני בנושא פערים בתעסוקת כוח אדם בתעשיית התיירות. לדברי המשרד, המחקר יתייחס גם לנושאי המלונאות, מארגני התיירות והמסיעים ויספק נתונים על שכר והיבטים נוספים שלא נכללו עד כה במחקרים קיימים.

30 בעקבות בדיקות שעשה משרד התיירות לשם חלוקת כספי הסיוע הייחודי לבתי מלון, ראו להלן עמ' 282.



מידע משמעותי נוסף הנוגע לתעשיית התיירות

משרד מבקר המדינה בחן אם ערב משבר הקורונה היה בידי משרד התיירות מידע משמעותי נוסף הנוגע לתעשיית התיירות, שנדרש למשרד לצורך קבלת החלטות והקצאת משאביו באופן יעיל ומיטבי בעת שגרה ובעת חירום.

בין היתר נמצא כי אגף מינהל תכנון, מדיניות ואסטרטגיה במשרד התיירות נקט בפעולות להשגת מידע הנוגע לכניסת תיירים לישראל ולארץ מוצאם, לכניסות ישראלים ותיירים זרים לאתרי רשות הטבע והגנים (להלן - רט"ג), לנתוני ארנונה מצטברים של בתי מלון לפי רשויות ולעסקים שרשומים ברשות המיסים ככאלה אשר רשאים להנפיק חשבוניות החזר מס לתיירים. כמו כן, משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2022, כי הוא נמצא בתהליך להקים מאגרי בתי מלון ואטרקציות מעודכנים וכי המשרד מנסה להרחיב את הידע הקיים במשרד. כך למשל נמסר כי נעשה ניסיון לבנות מדדי עומס תיירותי ולאחר ניסיון גיוס של מאות עסקים כדי לספק מידע על ביקושים של שירותים ומוצרים על ידי תיירים ועומסים, הפרויקט הופסק בשל העדר נכונות לשתוף פעולה מצד העסקים. כמו כן המשרד יזם התקשרויות מול חברות כרטיסי אשראי בין-לאומיות לצורך קבלת נתונים על היקף הפעילות העסקית התיירותית המתבצעת באמצעות כרטיסי אשראי, שלא יצאו אל הפועל בסופו של דבר.

בלוח שלהלן מוצגים פערי המידע העיקריים שהועלו בהקשר זה ונחיצות המידע לפעילות המשרד:

לוח 4: פערי מידע משמעותיים נוספים במשרד התיירות ערב משבר הקורונה

נחיצות המידע לפעילות המשרד בעת שגרה ובעת חירום	הפערים הקיימים	צורכי המידע העיקריים
ארגון המידע על מסעות הפרסום באופן שיאפשר להפיק ממנו תובנות לגבי פעולות עתידיות ובאופן רב-שנתי.	אין מידע	מדדי ההצלחה של מסעות פרסום לעידוד התיירות ומידת העמידה בהם
קבלת החלטה לגבי המקום והעיתוי של ביצוע פעילות השיווק, הסוג שלה ואופי המסרים הנדרש לשם העלאת הביקושים.	אין מידע	ניטור שוטף של תדמית ישראל בחו"ל כיעד תיירותי
קבלת תמונת מצב עדכנית לגבי תעשיית התיירות והמוצרים והשירותים שתיירים צורכים.	אין מידע	מידע על הזמנה ורכישה של טיסות לישראל ועל תפוסה של מטוסים
הערכת תרומת התיירות לכלכלה ולמשק בצורה מדויקת יותר**.	אין מידע	מידע שוטף ועקבי על עסקאות והכנסות חודשיות פטורות ממע"ם של עסקים בתעשיית התיירות* לפי אזורים גיאוגרפיים ולפי סוגי העסקים
סיוע בתהליכי קבלת החלטות במשרד התיירות והתבססות על מידע אמין ומלא ככל הניתן לגבי תוכניות בתחום התכנון והפיתוח, ובכלל זה ניהול עומסים והצורך בהשקעות נוספות.	אין מידע	מידע שנאסף בגין שימוש בכרטיסי אשראי ובאפליקציות תשלום על ידי תיירים על תחומי פעילות כלכלית מגוונת (הלבשה, הסעדה, בילוי וכו'). שכולל את מספר העסקאות והסכומים, לפי אזורים גיאוגרפיים
הפעלת מערך שיווק יעיל ומדידת הצלחתו.	אין מידע	ניטור דפוסי ההתניידות של תיירים



נחיצות המידע לפעילות המשרד בעת שגרה ובעת חירום	הפער הקיים	צורכי המידע העיקריים
✓ קביעת היקף התשתית המזערית הנדרשת לשמירת הרציפות התפקודית במצבי חירום. ✓ הערכה טובה יותר של היקף הפגיעה בכל אחד מענפי תעשיית התיירות בעת משברים ומתן מענה מועיל ומותאם.		

המקור: מינהל תכנון, מדיניות ואסטרטגיה במשרד התיירות.

- * עסקאות והכנסות חודשיות פטורות ממע"ם של עסקים מתעשיית התיירות, שלפי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, סעיף 30(א)(8), המס עליהן יהיה בשיעור אפס.
- ** תרומת תעשיית התיירות למשק הישראלי מתבססת על אומדנים שמבצע הלמ"ס ושבמסגרתם מחושב החלק היחסי של תעשיית התיירות בענפים השונים לפי שיטת חישוב בין-לאומית (שיטת חשבון הליוויין של התיירות [TSA – Tourism Satellite Account] שפותחה על-ידי ארגון ה-UNWTO).

מממצאי הביקורת המוצגים בלוח שלעיל עולה כי ערב משבר הקורונה לא היה בידי משרד התיירות מידע משמעותי נוסף הנוגע לפעילות תעשיית התיירות, הנחוץ לקבלת החלטות במשרד בעת שגרה ובעת חירום, ובין היתר, מידע על מידת ההצלחה של פרסומי המשרד לעידוד התיירות, ניטור שוטף של תדמית ישראל בחו"ל כיעד תיירותי, מידע על הזמנת טיסות לישראל, נתונים כלכליים על עסקאות פטורות ממע"ם של עסקי תיירות לפי סוגי העסקים ומיקומם הגיאוגרפי, ודפוסי ההתניידות של תיירים בישראל. עוד נמצא כי פערים אלו נותרו בעינם במועד סיום הביקורת, נובמבר 2022.



הצורך בקבלת נתונים עדכניים באופן שוטף כבסיס לקבלת החלטות על ידי משרד התיירות גבר ביתר שאת מתחילת משבר הקורונה, שכן הוא חייב מתן מענה מהיר להתפתחויות כדי לאפשר המשך פעילות של המשק לצד המגפה.

פערי מידע שהביקורת העלתה שעדיין קיימים במשרד התיירות במועד סיום הביקורת (נובמבר 2022) מגבילים את יכולת המשרד להעניק לתעשיית התיירות מענה מותאם, העומד בזיקה להיקף הנזק ולצרכים שנוצרים בה בעת חירום ובתהליך התאוששות ממנו. תחום התיירות הינו תחום רגיש בעל משך התאוששות ארוך יחסית, והיעדרו של מידע מקשה על קידום והתאמת הפעולות הממשלתיות הדרושות לתעשייה כדי להתאושש באופן משמעותי ומהיר מנזקי עתות חירום. נוסף על כך, פערי המידע מקשים על משרד התיירות לפתח את תעשיית התיירות גם בעת שגרה. שכן בשל פערים אלה עלול משרד התיירות להשקיע כספים ולקדם פרויקטים שאינם מחוללי פעילות תיירותית באופן מיטבי. בהיעדר מידע נפגעת גם יכולת המשרד לאמוד את ההשפעה של פעולותיו על תעשיית התיירות ואת מידת הצלחתן ולפעול לטיובן.

מומלץ כי משרד התיירות ימשיך לפעול להשלמת פערי המידע בנוגע לתעשיית התיירות ויחזק את מערך איסוף הנתונים, תוך עדכון העתי, כדי לטייב את פעילותו הן בשגרה והן בחירום.



פעולות משרד התיירות להשלמת מידע

ככלל, למשרד התיירות אין סמכות לדרוש מגופים פרטיים בתעשיית התיירות להעביר לו מידע על פעילותם.

קבלת מידע באמצעות הלמ"ס

פקודת הסטטיסטיקה [נוסח חדש], התשל"ב-1972, מעניקה ללמ"ס את הסמכות לאסוף ולעבד נתונים סטטיסטיים בין היתר בנוגע לכניסה לישראל וליציאה ממנה; בנוגע למסחר ושיווק; ייצוא; הכנסות והשתכרויות; שכר עבודה, תעסוקה ומצבת עובדים; תחבורה ביבשה, בים ובאוויר; וכן בנוגע לעניינים אחרים שעליהם הורה הסטטיסטיקן הלאומי באישור ראש הממשלה, והיא בעלת הסמכות לפרסם את תוצאות עבודתה.

כיוון שלמשרד התיירות אין סמכות לאסוף נתונים מגופים פרטיים, הוא מסתייע לצורך פעילותו השוטפת ולצורך קבלת החלטות בנתונים שהלמ"ס אוספת לגבי תעשיית התיירות. במרץ 2015 חתמו משרד התיירות והלמ"ס על הסכם, המתחדש מדי שנה בשנה, ובו התחייבה הלמ"ס לאסוף נתונים סטטיסטיים שמשרד התיירות ביקש לקבל לגבי תעשיית התיירות, ובהם כניסות תיירים למדינת ישראל וכן נתונים לגבי הלינה, הפדיון והתעסוקה במתקני הלינה, בדגש על בתי מלון, ולפרסם אותם במועדים שנקבעו בהסכם³¹. תמורת ביצוע עבודה זו סוכם כי משרד התיירות ישלם ללמ"ס כ-1.6 מיליון ש"ח מדי שנה בשנה.

בעקבות צורכי מידע חדשים שהחלו לעלות והיעדר נתונים הנוחים למשרד התיירות קיים משרד התיירות בשנים 2018 עד 2022 מגעים עם הלמ"ס שמטרתם הייתה להסדיר קבלת נתונים נוספים מהלמ"ס ולהגדיל את תדירות קבלת המידע.

באוגוסט 2020 כתב מנכ"ל משרד התיירות דאז לסטטיסטיקן הלאומי דאז כי "בעוד שבפעולות המשרד בחו"ל הצלחנו לאסוף דאטה על התייר הפוטנציאלי, הרי שבארץ איסוף הנתונים והמידע על התייר לוקה לצערי בחסר... יש צורך חיוני לבצע התאמות באופן שבו המשרד מקבל מידע שנוגע לתחומי עיסוקו לשם קבלת החלטות מדיניות מבוססות נתונים... הפוטנציאל הגלום בניהול המידע על תעשיית התיירות באמצעות שיתוף פעולה מתקדם עם הלמ"ס גדול מאוד... הכרחי שיעמוד לרשות משרד התיירות ממשק עבודה מתקדם אל מול הלמ"ס" (להלן - מסמך הבקשות).

בתשובתו למנכ"ל משרד התיירות דאז מנובמבר 2020 התייחס הסטטיסטיקן הלאומי דאז באופן מפורט למכתבו של מנכ"ל משרד התיירות וציין כי משרד התיירות העלה "נושאים חשובים ואנו נשמח כמובן להמשיך לסייע לקידומם ככל שניתן, בשיתוף פעולה מלא אתכם. יחד עם זאת, חשוב להדגיש שרוב הבקשות המפורטות במסמך הן עבודות פיתוח שתדרושנה הקצאה של משאבים ותשומות מיוחדות. אני מציע שהצוותים המקצועיים בשני המשרדים ייפגשו בקרוב על מנת לדון יותר במפורט כיצד לתעדף ולקדם בקשות אלו".

31 ראו למשל: הלמ"ס, [תיירות 2020](#), פרסום מס' 1854 (מרץ 2022).



עד מועד סיום הביקורת (נובמבר 2022) לא הונח בסיס לכך שהלמ"ס יאסוף מידע עבור משרד התיירות בשורה של נושאים שמשרד התיירות הגדיר באוגוסט 2020 כי הוא זקוק להם לצורך פעילותו בעת שגרה ובעת חירום. בין היתר מדובר בהגדלת תדירות איסוף המידע בנוגע למתקני לינה, ביצוע סקרים באטרקציות תיירותיות, איסוף נתונים לגבי תעסוקה בתעשיית התיירות ולגבי הוצאות תיירים בישראל מחברות אשראי ופילוחם לפי ענפים וסכומים ואיסוף מידע על אזורים גיאוגרפיים מותאמים לביקוש והיצע תיירותי בישראל, שיאפשרו למשרד התיירות תגובות והתאמות מהירות של פעילותו השוטפת בארץ ובעולם. כל זאת, על מנת להבטיח שמשרד התיירות יוכל לקבל החלטות ולהוביל מדיניות תוך התבססות על מידע ונתונים רלוונטיים.

הלמ"ס מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 כי היא אוספת נתונים מגוונים בנושאי תיירות ומפרסמת אותם בהתאם למדריכים בינלאומיים וכפי שמקובל בעולם. עוד ציינה הלמ"ס בתשובתה כי קיימות מגבלות בנוגע לאיסוף מידע ויש לבחון את מידת ההיתכנות והשימוש לאיסוף מידע תדיר מהגופים השונים.

מוצע כי משרד התיירות והלמ"ס יקדמו את הסדרת הממשקים שנדרשים ביניהם לשם מיצוי סמכויות הלמ"ס להשגת מידע הנדרש לפעילות אפקטיבית של משרד התיירות בעת חירום ובעת שגרה. לשם כך בין היתר מומלץ כי הם יבחנו את מידת התאמתו של ההסכם שחתמו בשנת 2015 לצרכים העדכניים של משרד התיירות וישקלו לבצע בו את ההתאמות הנדרשות. עוד מוצע כי משרד התיירות ישקול לקדם פעולות נוספות מול הלמ"ס, כגון הזמנת סקרים ייעודיים עיתיים לצורך הרחבת המידע הקיים ומתן מענה לאירועים ולהתפתחויות במשק.

קבלת מידע מגופים ציבוריים אחרים

1. במהלך משבר הקורונה המליצו ארגונים בין-לאומיים (OECD, הבנק העולמי ו-WTO) כי משרדי התיירות במדינות השונות יפעלו לחיזוק ממשקי המידע עם גופים ציבוריים אחרים לצורך קבלת החלטות לקידום מדיניות יעילה בתחום התיירות בעת שגרה ובעת חירום³².

במענה לשאלות הביקורת, בחודשים מאי ויוני 2022 מסר משרד התיירות כי חלק מהמידע המשמעותי שחסר לו כמפורט בלוחות 1-4 לעיל מצוי בידי גופים ציבוריים אחרים ובהם משרד התחבורה, רשות המיסים, בנק ישראל, המוסד לביטוח לאומי ושירות התעסוקה, וכי הוא נקט יוזמות מול גופים אלה לקבלת המידע המצוי בידיהם בעיקר עם פרוץ משבר הקורונה. בין היתר פנה המשרד לבנק ישראל לקבלת נתוני אשראי אודות עסקאות שביצעו תיירים בישראל בפילוח מדינות מקור, סוגי מוצרים ופיזור גיאוגרפי; לרשות המיסים לקבלת

32 ראו בין היתר:

OECD (2020), OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), Rebuilding tourism for the future: COVID-19 policy responses and recovery; OECD (2020), OECD Tourism Trends and Policies 2020; World Bank (2020). REBUILDING TOURISM COMPETITIVENESS Tourism response, recovery and resilience to the COVID-19 crisis, Markets & Technology Global Tourism Team; UNWTO (2021), Big Data for Better Tourism Policy, Management, and Sustainable Recovery from COVID-19.



מידע הנוגע לעסקאות שנעשו עם תיירים והן פטורות ממע"ם, החזר המע"ם שניתן לתיירים לפי ענפים שונים במשק והיקפי פדיון, ומידע לגבי מי מבין מורי הדרך בעלי רישיון הם פעילים; למוסד לביטוח הלאומי ולשירות התעסוקה בבקשה לקבלת מידע על דורשי עבודה, מועסקים בתעשיית התיירות ורמות שכר - כל גוף בהתאם למידע הקיים ברשותו.

שירות התעסוקה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2023, כי הוא העביר למשרד התיירות מידע שוטף, לאורך כל תקופת הקורונה בנוגע לדורשי עבודה הרלוונטיים לתחומו, בהתאם למגבלות המידע הקיימות אצלו. כמון כן מסר שירות התעסוקה כי הוא קיים שיתופי פעולה נוספים עם משרד התיירות במהלך משבר הקורונה במטרה לסייע לתעשיית התיירות, כגון ירידי תעסוקה לטובת גיוס עובדים פוטנציאליים לענף בתי המלון.

להלן תרשים 8 המציג מידע הנחוץ למשרד התיירות ומצוי בידי גופים ציבוריים אחרים:

תרשים 8: מידע הנחוץ למשרד התיירות ומצוי בידי גופים ציבוריים

אחרים*



על פי נתוני מינהל תכנון, מדיניות ואסטרטגיה במשרד התיירות, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * הקו המקווקו מעיד על מידע שהמנגנון לקבלתו לא הוסדר על ידי משרד התיירות. הקו הרציף מעיד על מידע שמנגנון העברתו הוסדר.



הועלה כי עד מועד סיום הביקורת, בנובמבר 2022, משרד התיירות לא הסדיר מנגנונים לשיתוף פעולה עם גופים ציבוריים אחרים, ובהם רשות המיסים, המוסד לביטוח לאומי, בנק ישראל ושירות התעסוקה, שיאפשרו לו לקבל בעת שגרה ובעת חירום מידע משמעותי הנדרש לפעילותו ומצוי בידי גופים אלה. מדובר בין היתר במידע הנוגע לנתוני תעסוקה, לשכר ולפדיון בעסקי התיירות, נתוני אשראי הנוגעים לעסקאות של תיירים, מידע לגבי עסקאות פטורות ממע"ם והחזר מע"ם שניתן לתיירים לפי ענפים שונים במשק, מידע אודות מורי דרך פעילים, מידע אודות דפוסי התניידות של תיירים בישראל וסיווגים של ענפי תעשיית התיירות בכלל גוף.

יצוין כי בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי גם לסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים שבמשרד הכלכלה והתעשייה היה צורך לקבל מידע על העסקים שמולם היא פועלת. באפריל וביוני 2022 מסר משרד הכלכלה למשרד מבקר המדינה כי הוא יצר ממשק לקבלת מידע מהמוסד לביטוח לאומי ומרשויות המס ומס ערך מוסף (מע"ם) על כלל העסקים בישראל; כמו כן הוא מסר כי נציגי המשרד השתתפו בימי עיון משותפים לרשות המיסים וללמ"ס, ובהם נעשה שיתוף של המידע הקיים על עסקים והאופן שבו מידע זה מסווג אצלן. עוד הוא מסר כי מהלך זה מסייע למשרד הכלכלה לגבש מדיניות המתבססת על ניתוח מידע של מצב השוק ושל הענפים השונים בראייה כוללת שמחזקת את יכולתו לעשות תכנון ארוך טווח.

2. בהתאם לשינויים בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 ולתיקון בתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין משרדים), התשמ"ו-1986, קיבלה הממשלה באוגוסט 2016 החלטה בנושא שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור, במסגרתה הטילה על משרדי ממשלה להעביר ביניהם מידע, ובכלל זאת נתונים הקיימים במאגר הממשלתי הנדרשים לצורך שיפור השירות הממשלתי לציבור והפחתת הנטל הבירוקרטי, בהתאם לתנאים המפורטים בהחלטה ובכפוף למגבלות הגנת הפרטיות³³.

על רקע זאת, ביוני 2020 אימץ משרד התיירות נוהל העברת מידע בין גופים ציבוריים (להלן - נוהל העברת מידע בין גופים ציבוריים). במסגרת הנוהל נקבע תהליך הטיפול בבקשות של משרד התיירות לקבלת מידע מגוף ציבורי אחר, אשר בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות מופקד בידי הוועדה להעברת מידע שמנכ"ל של כל גוף ציבורי נדרש למנות. לפי התקנות, הוועדה של הגוף הציבורי שמבקש את המידע תבחן את הבקשה ותחליט אם לאשר את הגשתה והוועדה של הגוף הציבורי שאליו מופנית הבקשה תדון ותחליט אם ובאיזו מידה להיעתר לה.

33 החלטת הממשלה 1933 (30.8.16) שנועדה לאמץ מדיניות של קבלת מידע מהציבור פעם אחת.



הביקורת העלתה כי למרות פערי הידע המשמעותיים במשרד התיירות, ולמרות היותו מודע לכך כי חלק מהמידע הנדרש לו מצוי בידי גופים ציבוריים, מיוני 2020 (מועד אימוץ נוהל העברת מידע בין גופים ציבוריים במשרד התיירות) עד נובמבר 2022 (מועד סיום הביקורת) הגיש משרד התיירות בהתאם לנוהל העברת מידע בין גופים ציבוריים שלוש בקשות - שתי בקשות מידע למשרד התחבורה ולרשות ההגירה והאוכלוסין בנוגע לענף מורי הדרך, ובקשת מידע נוספת לרשות ההגירה והאוכלוסין לגבי דוח כניסה ויציאה של תיירים - שלושתן מחודש מאי 2020. הבקשות אושרו והמידע הועבר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד התיירות כי ערב משבר הקורונה אכן היה בידיו מידע חלקי בלבד ביחס לפעילות הענפים השונים בתעשיית התיירות, וכי נתונים רבים שמטרתם להבטיח כי המשרד יוכל לקבל החלטות ולהוביל מדיניות תוך התבססות על מידע ונתונים רלוונטיים היו חסרים לו לאורך המשבר. משרד התיירות הסביר כי במציאות זו הוא התקשה לקבל תמונת מצב ברורה בנוגע לתנועת התיירות בכלל ולתרומת התעשייה לכלכלה ולתעסוקה, כמו גם להבטחת המשך הרציפות התפקודית של תעשיית התיירות; וכי חוסר במידע קריטי בזמן אמת היווה אתגר מרכזי בניהול משבר הקורונה מול תעשיית התיירות. משרד התיירות הוסיף כי על אף שהוא לא עשה שימוש רב בנוהל העברת מידע בין גופים ציבוריים, לאורך משבר הקורונה הוא פעל בדרכים אחרות לאיתור מידע במסגרת מגבלות הנובעות מפיצול תעשיית התיירות על פני סקטורים שונים באופיים (אכסון, אטרקציות, מורי דרך, סוכנים וכו'). משרד התיירות מסר גם כי משבר הקורונה חידד את הצורך בקבלת נתונים שוטפים גם בזמן שיגרה, מגורמים רבים ובהם הלמ"ס, רשות המיסים, המוסד לביטוח לאומי, שירות התעסוקה, בנק ישראל וכן מגורמים עסקיים המחזיקים מידע תיירותי רלוונטי.

רשות המיסים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 כי מוטלת עליה חובת סודיות לגבי מידע שהגיע אליה במסגרת תפקידה ושנמצא במאגריה, אולם יחד עם זאת וכפי שמצוין בדוח היא מקיימת שיתופי פעולה עם משרדי ממשלה באמצעות הגדרת מנגנוני עבודה משותפים בין הרשות לבין המשרד מבקש המידע. עוד מסרה הרשות כי בקשות להעברת מידע בין גופים ציבוריים יידונו לפי המנגנונים שנקבעו בחוק לעניין זה, בין היתר באמצעות הוועדה להעברת מידע בין גופים ציבוריים.

נוכח פערי המידע הקיימים במשרד התיירות, מומלץ כי משרד התיירות יפעל להסדיר מנגנונים לקבלת המידע מגופים ציבוריים אחרים שהמידע מצוי בידם ושבסמכותו לקבל, ובהם רשות המיסים, המוסד לביטוח לאומי, שירות התעסוקה ובנק ישראל, לצורך קבלת החלטות מבוססות נתונים. זאת בין היתר תוך שימוש אפקטיבי בסמכות להעברת מידע בין גופים ציבוריים ושיח וביורור בנוגע לצרכים ההדדיים.

משרד התיירות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא מקבל את המלצות משרד מבקר המדינה להסדרה ושכלול של ערוצי שיתוף המידע עם משרדי הממשלה והגופים הציבוריים הנוספים בעתיד, לשם הפקת תמונת מצב מלאה לתמיכה בתהליכי קבלת החלטות ולשם ביצוע פעולות בקרה.



ניהול המידע הקיים במשרד התיירות

ניהול יעיל של מידע מצריך בין היתר הקמה של מערכות מידע לשימור המידע וניהולו בהתאם לצרכים, וקימו של כוח אדם מיומן לתפעול המערכות ולשמירה על עדכניות המידע³⁴.

1. התמיכה התקשובית בניהול המידע

מערכות מידע יעילות משמשות לאיסוף, אחסון, עיבוד והפצה של נתונים, ונועדו לשתי תכליות עיקריות - אוטומטיזציה של תהליכי עבודה, ותמיכה בתהליכי קבלת החלטות מבוססות נתונים³⁵. שימוש נכון בטכנולוגיות מידע עשוי אף להפחית פערי מידע במסדי הנתונים של גופי ממשל שונים³⁶. תכליות אלה הוכרו בכמה החלטות ממשלה: כך למשל בהחלטת ממשלה בנובמבר 2019 צוין כי במטרה לשפר את מדיניות הממשלה, נדרש להגביר את השימוש במידע ממשלתי, בין היתר באמצעות הקמת "אגם מידע ממשלתי (Data Lake)" בלמ"ס כתשתית מחקרית תומכת לקידום מדיניות מבוססת נתונים והערכות אפקטיביות של פעולות הממשלה³⁷; בהחלטת ממשלה מאוגוסט 2016 צוין כי יש "להטיל על משרדי הממשלה להעביר ביניהם מידע הדרוש לצורך שיפור השירות הממשלתי" תוך אימוץ דו"ח הצוות הבין משרדי להנגשת מאגרי מידע לציבור לצורך עיבוד ושימוש חוזר בו ותוך הקמת תשתית טכנולוגית מאובטחת לשימוש המידע, ופיתוח מערכת מחשוב רוחבית לניהול עבודת הוועדות להעברת מידע בין משרדי ממשלה³⁸.

מסמכי משרד התיירות עולה כי בשנים 2018 עד 2022 הכיר המשרד בצורך לחזק את היכולות התקשוביות שלו, ובכלל זאת לפתח יכולות שיאפשרו ריכוז וניהול של המידע הנצבר במשרד, נגישות מהירה לנתונים וביצוע ניתוחים שלהם.

רשות התקשוב הממשלתי היא הגוף הממשלתי האחראי לקביעת הסטנדרטים בתחומי טכנולוגיות המידע ולסיוע בהטמעתם באגפי מערכות המידע במשרדי הממשלה וביחידות הסמך³⁹. בכמה חוות דעת שהעבירה רשות התקשוב הממשלתי למשרד התיירות בשנים 2018 עד 2022 היא ציינה כי אכן משרד התיירות נקט פעולות לפיתוח יכולותיו בתחום

- 34 ראו למשל: מבקר המדינה, **דוח שנתי 166** (2016), "פיתוח ותחזוקה של מערכות מידע במינהל טכנולוגיות במשרת ישראל"; מכון התקנים הישראלי, **ת"י 30401 מערכות ניהול ידע** (2019); ראו גם: PMI, **מדריך גוף הידע בניהול פרויקטים** (מהדורה שישית), 2018; הפניות למדריך האו"ם **למערכות מידע ולניהול יעיל של טכנולוגיות מידע במגזר הציבורי** - Government Information Systems - A guide to effective use of information technology in the public sector of developing countries (להלן - מדריך האו"ם), ST/TCD/SER.E/28, ניו יורק, 1995, עמ' 27 ו-42.
- 35 מבקר המדינה, **דוח 72** (2022), "ניהול תהליכים באמצעות מערכת נט המשפט", עמ' 797-798; ראו גם מדריך האו"ם עמ' 4, 22 - 23.
- 36 **מדריך האו"ם**, עמ' 6.
- 37 החלטת הממשלה 4753 בנושא הגברת השימוש במידע ממשלתי לצורך שיפור המדיניות הממשלתית והגברת האפקטיביות של פעולות הממשלה, מיום 24.11.19.
- 38 החלטת הממשלה 1933 בנושא שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור, מיום 30.8.16. ראו גם החלטת הממשלה 4028 בנושא חיזוק יכולות המשלוח, התכנון והביצוע של הממשלה - המשך הדיון, מיום 25.12.11.
- 39 החלטת הממשלה 2097 בנושא "הרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי, עידוד חדשנות במגזר הציבורי וקידום המיזם הלאומי 'ישראל דיגיטלית'" (10.10.14).



התקשוב. לצד זאת, הרשות המליצה למשרד התיירות להגביר את פעילותו בכל הנוגע לחיזוק מערכות ה-BI המשרדיות ולקדם את התאמתן של מערכות המידע המשרדיות לשימוש מיטבי במידע ובנתונים; התועלת משימוש במערכות BI מתקדמות שהן מאפשרות למקבלי החלטות ביצוע של ניתוחי נתונים שונים ודינאמיים לצורך קבלת תמונת מצב, לצורך בקרה על עמידה ביעדים, ויצירת תובנות לשיפור.

במענה לשאלות משרד מבקר המדינה מסר משרד התיירות ביוני 2022 כי בשנים האחרונות קודמו פעולות שהפכו חלק מהמידע הקיים במשרד התיירות לזמין במערכות BI, והוגדרו כמה דוחות שניתן להפיק במערכות המשרד. אולם, נכון לתקופת הביקורת אין למערכות המידע במשרד התיירות יכולות BI הנדרשות למשרד לשם ניתוח נתונים והפקת תובנות לצורך בקרה על עמידה ביעדים וקבלת החלטות. עוד מסר משרד התיירות כי מערכות המידע שלו אינן תומכות במידה הנחוצה לו באפשרות העברת מידע בין מינהלים שונים במשרד, כך שלא ניתן להפיק תמונת מצב מלאה על סמך חיבור של בסיסי הנתונים הקיימים בו.

מומלץ כי משרד התיירות ישלים את פעולותיו להקמת תמיכה תקשורתית מתקדמת בעלת יכולות BI הנדרשות לו כדי לאפשר שיתוף והעברת מידע בין מינהלים שונים במשרד, והפקת תמונת מצב מלאה על סמך חיבור וניתוח של הנתונים הקיימים בו לשם תמיכה בתהליכי קבלת החלטות ופעולות בקרה.

2. שמירה על עדכניות המידע

לניהול ידע אפקטיבי בארגון נדרשת הסדרה של תחום זה שתכלול בין היתר בדיקה עיתית של מהימנותו ועדכונו במידת הצורך, טיפול בידע ישן ושאינו בתוקף, רכישה של ידע חדש ונקיטת פעולות שיוודאו כי הידע המעודכן ישולב הן בתהליכים פנים-ארגוניים והן במידע שהארגון מפרסם לציבור. הסדרה זו מחייבת קביעה ואספקה של המשאבים הנדרשים מלבד טכנולוגיה, כגון כוח אדם ומחויבות לניהול המידע⁴⁰.

עוד בשנת 2018, בסקר סיכונים שביצע משרד התיירות, הוא הגדיר כסיכון גבוה מאוד את היעדרו של מידען ומנתח נתונים במשרד אשר תפקידו יהיה לאתר נתונים רלוונטיים לתחום התיירות, לנתח אותם ולהפיץ אותם כמידע בין הגורמים הרלוונטיים במשרד. בסקר הסיכונים הודגש כי מחסור זה עלול לגרום לחוסר עדכון של המתרשח בתעשיית התיירות בארץ ובעולם.

משרד מבקר המדינה בחן אם משרד התיירות מעדכן באופן עיתי ושוטף את המידע הקיים במשרדו לצורך הבטחת שימוש במידע מהימן ושלם.

40 מכון התקנים הישראלי יום בשנת 2018 מהלך לכתיבת תקן בין-לאומי בנושא מערכות לניהול מידע. תקן זה פורסם בנובמבר 2019 - (ISO 30401: 2019) והוא משמש כלי עזר לארגונים המעוניינים להחיל על עצמם דרישות שהוכרו על ידי הארגון הבין-לאומי לתקינה ככאלה שסייעו לפיתוח מערכת ניהול, "המקדמת והמאפשרת באופן אפקטיבי יצירת ערך באמצעות ידע", לצורך של בין היתר "מיטוב ערך הידע הארגוני". תקן ISO 30401 (2019), עמ' 7 - 8. בעניין זה ראו גם: OECD (2007). [Principles and Guidelines for Access to Research Data from Public Funding](#), pp. 15 - 22.



בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצאו דוגמאות למידע לא מהימן הקיים במשרד התיירות, כמפורט להלן:

א. מידע על אטרקציות: ביוני 2022 מסר משרד התיירות למשרד מבקר המדינה כי הוא רכש כמה שנים קודם לכן מאגר של רשימת אטרקציות, אולם בשל אי-עדכון של המידע במהלך השנים המאגר נהיה לא רלוונטי ונמחק ממאגרי המשרד.

ב. מפה אינטראקטיבית לשימוש הציבור: במרץ 2019 פרסם משרד התיירות באתר המרשתת (אינטרנט) שלו מפה אינטראקטיבית שמציגה אלפי פרטי מידע הכוללים אטרקציות, מסלולים ואפשרויות לינה⁴¹. לנוכח העובדה שמשרד התיירות לא פעל לעדכון המידע שבמפה נפגעה תקפות המידע בה ומהימנותו, והיא הוסרה מהאתר בשנת 2022.

ג. מאגר מורי הדרך: באוגוסט 2022 היו רשומים במאגר מורי הדרך של משרד התיירות 8,638 איש. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במאגר זה נמצאו 261 תאריכי לידה לא ריאליים (גדולים מ-100 ונמוכים מ-21, שהוא הגיל המזערי לעבוד במקצוע זה); 233 מורי דרך שתאריך הלידה שלהם לא צוין; 440 כתובות דוא"ל שגויות; ו-523 מורי דרך שלא היה מידע לגבי כתובות הדוא"ל שלהם. עוד נמצא כי בסמוך לינואר 2022, במסגרת הפקת אישורי זכאות להשתתפות בתוכנית להסבה מקצועית לעובדים מתעשיית התיירות שנפגעו ממשבר הקורונה, קיבל המשרד מידע מהימן לגבי פרטים כאמור של מורי הדרך, אולם לא פעל לעדכון מאגר מורי הדרך בהתאם.

במענה לשאלות משרד מבקר המדינה, מסר משרד התיירות במאי וביוני 2022 כי אמנם אחד ההיבטים ההכרחיים בניהול מידע שנאסף הוא שמירה על עדכון השוטף; וכי אין במשרד בעל תפקיד אשר אחראי על עדכון מידע שנאסף וכתוצאה מכך המידע מאבד מערכו עם חלוף הזמן ובשל כך יכולת ההסתמכות של מקבלי ההחלטות במשרד על מידע קיים היא מוגבלת.

נכון למועד סיום הביקורת (נובמבר 2022) לא התבצע במשרד התיירות עדכון עיתי של המידע הקיים במשרד, ואין בעל תפקיד שעוסק בעדכון המידע שנאסף ובניהולו השוטף. במצב דברים זה עולה ספק בדבר שלמות המידע הקיים במשרד התיירות ומהימנותו, וכן עולה חשש לאובדן ההשקעה של המשרד בהשגת מידע זה. בביקורת נמצאו שני מאגרי מידע שרכש משרד התיירות (מאגר אטרקציות תיירותיות ומפה אינטראקטיבית הכוללת מידע תיירותי לשימוש הציבור), שהשקעתו בהם ירדה לטמיון מאחר שלא עודכנו; כך נמצא מידע לא עדכני במשרד התיירות לגבי מורי דרך שהקשה על יכולתו של משרד התיירות לקדם את הפעילות בענף זה באופן מיטבי.

בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 מסר משרד התיירות כי לקראת חידוש רישיון מורי הדרך לשנים 2023 - 2024 הוא יצר טופס מקוון לעדכון נתונים שמורה הדרך נדרש לעדכן בו את פרטיו האישיים כתנאי לחידוש רישיונו, והמידע המוזן בטופס נקלט באופן אוטומטי במאגר מורי הדרך. לפי התגובה, הטופס נשלח ל-9,177 מורי דרך בנובמבר

41 משרד התיירות מציג: [תיירות על המפה האינטראקטיבית](#) (מרץ 2019).



2022 ועד מועד התגובה (ינואר 2023) 4,673 מורי הדרך עידכנו בו את פרטיהם. משרד התיירות מסר כי במהלך החודשים הקרובים מספר מורי הדרך שיעדכנו את פרטיהם יעלה, עם השלמת חובות השתלמות ותשלום על חידוש רישיון.

3. כלכלן במשרד התיירות

משרד התיירות הוא משרד כלכלי, ולפיכך מצופה היה שיהיה בו תקן מאויש של כלכלן, שיבצע ניתוחים כלכליים ככלי חיוני לקבלת ההחלטות. בסקר הסיכונים של משרד התיירות משנת 2018 צוין כי הצורך במחלקה כלכלית במשרד התיירות אושר במסגרת שינוי ארגוני, וכי תקן הכלכלן במשרד נמצא בתהליכי איוש. עוד הודגש בסקר כי היעדרו של כלכלן מקשה על יכולת ביצוע ניתוח כלכלי כחלק מובנה מתהליך קבלת ההחלטות במשרד, ופער זה הוגדר כסיכון גבוה מאוד.

נמצא כי במשך כארבע שנים (2018 - 2021) לא אויש במשרד התיירות תקן שיועד לכלכלן, וכי ביולי 2022, במהלך הביקורת, אויש התקן.



מומלץ שהיכולת התקשובית של המשרד תתאים לצורכי ניהול המידע, ובתוך כך לאיסוף המידע, לשמירתו במערכות המידע, לעדכון ולשיתופו בין הגורמים הרלוונטיים במשרד ובהמשך אף ניתוחו באמצעות מערכות BI. עוד מומלץ כי משרד התיירות יוודא כי יש במשרד כוח אדם מיומן שיהיה אחראי לעדכון המידע הקיים במשרד; לבחינת מהימנותו מפעם לפעם; ולניתוח המידע מהבחינה הכלכלית. באופן זה המידע שייאסף במשרד התיירות יוכל לשמש את המשרד וגורמי ממשלה נוספים בעת שגרה ובעת חירום ויסייע בחיזוק התרומה הכלכלית של תעשיית התיירות למשק.



ההיערכות לניהול מצבי חירום בתעשיית התיירות

ניהול מצבי חירום כולל תהליכי קבלת החלטות מרובים ומחייב ביצוע מהיר של פעולות בתנאי לחץ ואי-ודאות. להיערכות למצבי חירום נודעת חשיבות רבה שכן היא מסייעת להפחית את אי-הוודאות המאפיינת מצבים כגון אלה ומצמצמת את הסבירות לטעויות בתהליכי קבלת ההחלטות. לשם היערכות מערכתית ובין-ארגונית מיטבית למצבי חירום יש להסדיר מראש את המנגנונים שניתן יהיה להפעיל במהירות במצבים אלה ("תוכניות מגירה", משאבים תקציביים, משאבי כוח אדם ועוד), לחלק סמכויות ותחומי אחריות בין משרדי הממשלה והגופים הציבוריים הרלוונטיים ולהסדיר את התיאום ביניהם מראש. בה בעת יש לבדוק ולרענן את מנגנוני ההפעלה מפעם לפעם. כל אלה נדרשים כדי להבטיח את הרציפות התפקודית - הן של המשרד הממשלתי והן של הגופים והתחומים שעליהם הוא מופקד⁴².

גיבוש מנגנוני סיוע עתידיים לתעשיית התיירות במצבי חירום

ביולי 2014 אישרה ממשלת ישראל צעדים לחיזוק העורף לנוכח הצרכים שנבעו ממצע "צוק איתן"⁴³. במסגרת החלטה זו נקבע בין היתר כי בשל רגישותה המיוחדת של תעשיית התיירות למצבי חירום, ובפרט לנוכח נזקי המבצע, יוקם צוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד התיירות שתפקידו לגבש פתרונות סיוע לתעשייה זו בעקבות המבצע ולהציגם לפני מנכ"ל משרד ראש הממשלה. בהתאם לכך קיים מנכ"ל משרד התיירות דאז פגישות עם נציגים של תעשיית התיירות ושל משרדי הממשלה הרלוונטיים, ובכלל זה משרדי ראש הממשלה, הכלכלה, האוצר והפנים, בנק ישראל ורשות המיסים, והגיש באוגוסט 2014 למנכ"ל משרד ראש הממשלה דוח הכולל המלצות לסיוע לתעשיית התיירות בעקבות נזקי המבצע.

בסיכום הדוח הודגש כי נכון למועד גיבושו אין לממשלת ישראל מנגנוני פיצוי או "ארגז כלים" המותאמים לסיוע לתעשיות שונות במשק בשעת חירום, וכי הברורקרטיה, החוקים והנהלים אינם מקלים עם משרדי הממשלה בבואם לסייע להן. לפיכך, לקח מרכזי של עבודת הצוות הבין-משרדי היה כי יש לגבש מנגנוני תמיכה עתידיים שיכללו מגוון כלים בסיסיים לסיוע בשעת חירום ויאפשרו בעת הצורך שינוי חקיקה או חקיקה חדשה המתייחסת למצבי חירום.

על רקע זאת אישרה הממשלה בספטמבר 2014 במסגרת החלטה 2026, שעניינה "סיוע לתעשיית התיירות בעקבות מבצע צוק איתן", הפעלה של כמה מנגנוני סיוע לתעשיית התיירות עקב נזקי המבצע, וכן הכירה בצורך לגבש מנגנוני סיוע לתעשיית התיירות לאחר אירועים גיאופוליטיים. כמענה לצורך זה, באותה החלטה הטילה הממשלה על מנכ"ל משרד התיירות

42 בעניין היערכות מדינת ישראל למשברים לאומיים ראו: מבקר המדינה, **דוח מיוחד: התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה** (2021), הפרק על ניהול משבר הקורונה ברמה הלאומית - תהליכי קבלת החלטות ומימוש, עמ' 50, ובעניין היערכות כלכלית מוקדמת לסיכונים מגפות ראו באותו הדוח את הפרק על "ההתנהלות התקציבית במשבר הקורונה - ניהול המשבר והיערכות לעתיד", עמ' 33.

43 החלטת הממשלה 1897, "צעדים לחיזוק העורף כתוצאה מהצרכים הנובעים מ"מבצע צוק איתן", מיום 24.7.14; "מבצע צוק איתן" - מבצע צבאי שהובילה מדינת ישראל באמצעות צה"ל ברצועת עזה מ-8.7.14 עד 26.8.14.



להקים ועדה בראשותו ובהשתתפות נציגים של משרדי ראש הממשלה, הכלכלה והאוצר ולהמליץ לממשלה בתוך 120 יום על מגנוני סיוע עתידיים לתעשיית התיירות תוך התייחסות גם להיבטים התקציביים והיבטי החקיקה הנדרשים לביצוע כל מגנון סיוע שיוצע⁴⁴. באוגוסט 2015, במסגרת החלטה 333, שעניינה "סיוע לתעשיית התיירות לאחר משברים גיאופוליטיים", החליטה הממשלה לצרף לוועדה האמורה נציגים של משרדי המשפטים, התחבורה וירושלים ומורשת (להלן - הוועדה הבין-משרדית), וקבעה כי גיבוש מגנוני הסיוע העתידיים והפעלתם במצבי חירום יעשו כמפורט בתרשים שלהלן⁴⁵:

תרשים 9: פירוט החלטת הממשלה מאוגוסט 2015 בעניין גיבוש מגנונים עתידיים לסיוע לתעשיית התיירות והפעלתם בקרות משבר גיאופוליטי

הוועדה הבין-משרדית תגבש ותציג לממשלה עד דצמבר 2015 המלצה על מגנוני סיוע שניתן להפעילם בתוך 14 יום מיום אישור החלטת ממשלה עתידית בשל נזקים עקיפים שייגרמו לעסקי התיירות בשל משבר גיאופוליטי

ההמלצה תכלול שינויי חקיקה נדרשים בתיאום עם משרד המשפטים, ומגנוני הסיוע שיאשרו יופעלו בהתאם להחלטת הממשלה העתידית ובהתאם לתקצוב

לאחר גיבוש מגנוני הסיוע תתכנס הוועדה הבין-משרדית אחת לשנה לפחות לעדכון ולריעטן התהליכים

באירוע גיאופוליטי יוקם לבקשת מנכ"ל משרד התיירות צוות בראשותו ובהשתתפות נציג מנכ"ל משרד ראש הממשלה וראש אגף תקציבים, והוא ימליץ לממשלה, בתוך 14 יום ממועד האירוע, ולאחר היועצות עם המשרדים הרלוונטיים, על מגנוני הסיוע והיקף הסיוע הדרושים לתעשיית התיירות בעקבות האירוע

בדברי ההסבר להחלטת ממשלה 333 הודגשה החשיבות הטמונה בגיבוש מגנוני סיוע עתידיים שניתן יהיה להפעילם במהירות, ובכך לאפשר לתעשיית התיירות לשרוד את חודשי המשבר,

44 החלטת הממשלה 2026 (23.9.14).

45 החלטת הממשלה 333 (2.8.15).



לנקוט פעולות מיידיות שיסייעו לה להתאושש ממנו, למנוע פיטורים המוניים ולהבטיח השקעות עתידיות ופיתוח כלכלי בעיקר בפריפריה - שם מרוכזים אתרי תיירות.

הביקורת העלתה כי עד לנובמבר 2022 (מועד סיום הביקורת), כשבע שנים לאחר המועד שנקבע לביצועה, החלטת הממשלה בנושא "סיוע לתעשיית התיירות לאחר משברים גיאופוליטיים" שאמורה הייתה להוביל לגיבוש של מנגנונים לסיוע לתעשיית התיירות בעת משבר גיאופוליטי לא בוצעה על ידי משרד התיירות כגורם שהיה אמור לבצע את ההחלטה: הוועדה הבין-משרדית לא הוקמה, לא גיבשה מנגנוני סיוע ולא הגישה המלצות בעניין זה לממשלה כנדרש, אף שניתן היה לנצל לשם כך את תקופת השגשוג שחוותה תעשיית התיירות בשנים שחלפו ממועד קבלת ההחלטה ועד ערב משבר הקורונה⁴⁶. יישומה של החלטת הממשלה במועד היה יכול להניח תשתית תפקודית שהייתה מסייעת לתעשיית התיירות להתמודד עם משבר הקורונה בשנים 2020 ו-2021.

בשנים 2015 עד 2016 בחן משרד התיירות לבדו את מידת השימוש של תעשיית התיירות בכלי הסיוע שהממשלה אישרה את הפעלתם בעקבות מבצע "צוק איתן"; את מידת הרלוונטיות של כלי הסיוע שניתנו לענפים השונים בתעשייה; את טווח השפעת כלי הסיוע על התאוששות הענפים מהמשבר; את הפערים שיש לתת להם מענה לשם הפעלה מיטבית של כלי הסיוע בעתיד; ואת האפשרות להשתמש בכלי סיוע נוספים. את תהליך הבחינה שקיים משרד התיירות הנחתה ההבנה שיש לבחור מנגנונים שניתן להפעילם במהירות וביעילות כדי לספק מענה לצורכי הענפים השונים בתעשיית התיירות במצב חירום, וכי לשם כך נדרשת אסדרה מראש מול משרדי הממשלה והגופים הציבוריים הרלוונטיים, בשיתוף נציגים מתעשיית התיירות ובתיאום עימם.

בביקורת עלה כי משרד התיירות החליט בשנת 2015 לפעול לבדו (ולא כנדרש בהחלטת הממשלה במסגרת ועדה בין-משרדית) כדי לגבש מנגנונים שניתן יהיה להפעילם במהירות וביעילות כדי לספק מענה לצורכי הענפים השונים בתעשיית התיירות במצבי חירום עתידיים. עוד עלה בביקורת כי גם במסגרת פעולה זו, עד תחילת משבר הקורונה בשנת 2020, לא השלים משרד התיירות גיבושם של מנגנוני סיוע אלה.

החלטות הממשלה מהשנים 2014 ו-2015 שעניינן גיבוש מנגנונים עתידיים לסיוע לתעשיית התיירות בעת משבר גיאופוליטי באמצעות ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד התיירות לא יושמו. כתוצאה מכך נותר על כנו מצב שבו יכולת הממשלה לסייע לענפים בתעשיית התיירות במהירות וביעילות בעת משבר היא מוגבלת, וספק אם קיימת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 הדגיש איגוד בתי המלון והתיירות כי תעשיית התיירות, ובתוכה ענף המלונאות, זקוקים לתוכנית חירום ברורה שתהא מוכנה להפעלה במהירות בכל אירוע חריג ופתאומי (כגון: מגפה, מלחמה או אסון טבע) שעלול להשבית באופן מיידי את תעשיית התיירות.

46 בשנים 2016 עד 2019 חל גידול של כ-16% בממוצע בכל שנה במספר התיירים הנכנסים לישראל: בשנת 2017 נחצה לראשונה רף ה-3 מיליון של כניסות תיירים לישראל; בשנת 2018 נחצה לראשונה רף ה-4 מיליון; ובשנת 2019 נחצה לראשונה רף ה-4.5 מיליון.



על משרד התיירות, בראש ובראשונה, וכן על משרדי ראש הממשלה, הכלכלה, האוצר, המשפטים, התחבורה וירושלים ומורשת לפעול ליישם את החלטות הממשלה מספטמבר 2014 ומאוגוסט 2015 בנושא גיבוש מנגנונים לסיוע לתעשיית התיירות בעת משבר, ובהתחשב בין היתר בממצאי דוח ביקורת זה, שכן הצורך בגיבוש מענה סדור בתחום זה עדיין קיים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 מסר המשרד לירושלים ומורשת כי הוא הוקם בשנת 2015 וכי לפי החלטת ממשלה 333 מאוגוסט 2015, עבודת הוועדה הבין-משרדית הייתה אמורה להתבצע ולהסתיים במהלך שני חודשי ההתארגנות הראשונים שלו כמשרד עצמאי. עוד ציין משרד ירושלים ומורשת כי הוא רואה בנושא חשיבות רבה וישמח להצטרף לישיבות הוועדה בהתאם להחלטת הממשלה. זאת ועוד, בתגובתו מפרברואר 2023 מסר משרד הכלכלה כי הוא אינו פועל באופן פרטני לקידום התיירות שכן זהו תחום הנמצא בסמכותו של משרד התיירות. כמו כן מסר כי ישמח לתרום מיכולותיו ומהידע המקצועי שברשותו לגיבוש כלי סיוע ככל שמשרד התיירות יזמנו לשם כך.

תפיסת משרד התיירות לניהול מצבי חירום

כל אחת מתוכניות העבודה של משרד התיירות לשנים 2018 עד 2022 כוללת משימה שעניינה הכנת תעשיית התיירות לשעת חירום. משימה זו הוגדרה בתוכניות העבודה כמשימה ברמת חשיבות גבוהה. בדיקה לכך בשנים 2018 עד 2020 גיבש משרד התיירות שלושה מסמכים: מדיניות ניהול מצבי משבר וחירום (1.8.18); תפיסת ניהול משברים בתיירות בחירום (3/2019); תפיסת שליטה (תהליך קבלת החלטות) במשרד התיירות (3/2020).

המסמכים מפרטים בין היתר עקרונות לניהול מצבי חירום במשרד התיירות, סמכויותיו ואחריותו הכוללת של המשרד במצב זה והפעולות שגורמים שונים במשרד התיירות נדרשים לבצע בשלב ההיערכות למצב חירום, בעת ניהול המשבר ובשלב השיקום ממנו. במסמך המפרט את תפיסת ניהול משברים בתיירות בחירום נקבע כי "ככלל, תפיסת ההיערכות וההפעלה המשרדית בחירום אינה מושפעת מהמחולל של המצב". משמעות אמירה זו היא שמבחינת ההיערכות למצב חירום, אין חשיבות להבחנה בין מקורותיו השונים - אסון טבע או מעשה ידי אדם - משום שהתגובה לכל אחד מהם מחייבת היערכות ומענה הדומים בעיקרם⁴⁷.

בנובמבר 2019 שלח מנהל אגף ביטחון, חירום, מידע וסייבר (להלן - מנהל אגף הביטחון) במשרד התיירות למנכ"ל משרד התיירות דאז מסמך המסכם עבודת צוות שהוביל לבקשתו של מנכ"ל המשרד דאז לבדיקה ולריענון "ארגז כלים" לסיוע לתעשיית התיירות בעקבות משבר גיאופוליטי (להלן - המסמך המסכם). המסמך מסכם המלצות ל"ארגז כלים להיערכות, תגובה

47 תפיסה זו מוכרת בספרות המקצועית העוסקת בניהול אירועי חירום בשם: "תפיסת כל הסיכונים": "All hazard approach", ולפיה אירועי חירום הם תופעה כוללתית ולכן יש להיערך אליהם בצורה אינטגרטיבית, על בסיס התנאים הספציפיים - לא של מקור האירוע אלא דווקא של המערכת או הקהילה הנערכת אליו.

Gregory, P. A. (2015). Reassessing the effectiveness of all-hazards planning in emergency management. *Inquiries Journal*, 7 (06).



ושיקום התיירות" בעקבות משבר. במסמך זה התריע מנהל אגף הביטחון על פערים קיימים ב"ארגז הכלים" לסיוע לתעשיית התיירות בעת משבר והציע הצעות ותוכנית עבודה להשלמתם.

בין היתר הצביע מנהל אגף הביטחון במסמך המסכם על הפערים שלהלן: היעדר הגדרה של התשתיות הפיזיות וההון האנושי הבסיסיים ההכרחיים לתעשיית התיירות לצורך המשך הפעלתה במצבי חירום ולשם הבטחת התאוששותה לאחר המשבר היעדר יכולת מעשית של משרד התיירות לגבש הערכת מצב בעת משבר כפי שנקבע בתורה המקצועית; אי-קביעת יעדים ברורים למדידת הצלחה בתגובה ובשיקום של תעשיית התיירות עקב משבר; אי-קביעת מנגנוני הזיון חוזר כדי לבחון את המועילות והיעילות של מנגנוני הסיוע שיופעלו; אי-הסדרת שיתופי פעולה עם גופי מדינה שפעילותם רלוונטית לתעשיית התיירות וכן עם נציגי הענפים השונים בתעשיית התיירות כחלק מההיערכות למצב חירום; היעדר הגדרה של חוסן עסקי ומשמעותו בתעשיית התיירות כדרך להגביר את יכולתם של עסקים בתיירות להתמודד עם מצבי חירום; היעדר קביעה באיזה שלב של מצב החירום משרד התיירות צריך וחייב להתערב לשם הבטחת חוסן זה.

דוגמה הממחישה את הצורך לבנות תוכנית היערכות למצבי חירום בתעשיית התיירות כדי לשמור על רציפות תפקודית במצבים אלה היא העיר אילת - עיר תיירות מרכזית בישראל. חלק ניכר מהפעילות המתקיימת בה קשור, במישרין או בעקיפין, לתעשיית התיירות, וחלק ניכר מהשכירים בעיר עוסקים בתיירות⁴⁸. את משרות החדרנות והניקיון בבתי המלון באילת מאיישים כבר קרוב לעשור עובדים רבים מירדן וזאת עקב הקושי לאייש משרות מסוג זה בעובדים ישראלים ובהיעדר מצאי עובדים פוטנציאלי למשרות מסוג זה בבתי המלון מבין תושבי העיר אילת. עובדים אלה אינם לנים באילת; הם חוזרים מידי יום ביומו לירדן דרך מעבר יצחק רבין (לשעבר, מעבר ערבה).

ביוני 2014 אישרה הממשלה מכסה של 1,500 עובדים מירדן בבתי המלון באילת⁴⁹. הממשלה הגדילה את מכסת העובדים ב-500 נוספים טרום משבר הקורונה, ואלה נוצלו יחד באופן מקסימלי (2,000 עובדים). במסגרת הסגרים שהוטלו על מדינת ישראל כדי למנוע את התפשטות נגיף הקורונה בתי המלון באילת ובשאר אזורי הארץ נסגרו, והעובדים הירדנים חזרו לירדן לסירוגין (קרי, בהתאם לפתיחת בתי המלון). עם פתיחת בתי המלון פעל משרד התיירות כדי להחזיר 700 ירדנים לעבודה בבתי המלון באילת.

התלות הגדולה של בתי המלון באילת בעובדים מירדן מייצרת סיכון בשל האפשרות של סגירת מעבר יצחק רבין עקב מתיחות על רקע גיאופוליטי בין ישראל לירדן או כתוצאה מהישנותה של מגפה כזו או אחרת שבעטייה עובדים ירדנים לא יוכלו להגיע לעבודתם בישראל. תרחיש מעין זה עשוי לאלץ את בתי המלון באילת לסגור את שעריהם בפני תיירים ואף לפגוע בעסקי תיירות נוספים בעיר, ובהם מסעדות, אטרקציות, מכבסות ובתי מסחר הנסמכים גם הם על הגעת תיירים

48 על פי נתוני הלמ"ס יש 50 בתי מלון באילת וכ-11,000 חדרים (הלמ"ס, רבעון סטטיסטי לתיירות ולשירותי הארחה כרך 50, מס' 2, יוני 2022). עקב משבר נגיף הקורונה בתי מלון רבים בעיר נסגרו או שפעילותם צומצמה. בעקבות זאת נפגעו גם העסקים הקטנים שמספקים שירותים ומוצרים לבתי המלון ("האפקט המכפיל"). שיעור האבטלה באילת הגיע לכ-70% במרץ 2020 לעומת כ-26% במוצע הארצי (כנסת ישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "השפעות משבר נגיף הקורונה על הכלכלה בעיר אילת" [2020]). להרחבה ראו עוד: מבקר המדינה, **דוח שנתי 171** (2021), "פעולות הממשלה לקידום התיירות באילת ותוכניות לפיתוח הכלכלי".

49 החלטת הממשלה 1773 מיום 29.6.14.



ועל פעילות בתי המלון⁵⁰. זאת ועוד, מצב זה אף עשוי להביא לפגיעה במשק הישראלי בכללו עת סגירת בתי המלון ועסקי התיירות באילת תגרום לאלפי מובטלים. תרחיש זה מחייב היערכות לחירום כדי להפחית את הסיכון הטמון בו⁵¹.

בביקורת עלה כי הגם שמשרד התיירות גיבש שלושה מסמכים בשנים 2018 - 2020 כדי להיערך למצבי חירום וכך לצמצם את השפעותיהם על תעשיית התיירות, עד מועד סיום הביקורת, בנובמבר 2022, לא נתן משרד התיירות מענה לפערים בתפיסת ניהול מצבי חירום במשרד שהועלו על ידי מנהל אגף הביטחון של המשרד בנובמבר 2019. המדובר בין היתר בפערים הנוגעים להגדרת היקף הפעילות הנדרש בענפים השונים בתעשיית התיירות בעת משבר לשם הבטחת התאוששות התעשייה בסיום המשבר; לגיבוש הערכות מצב בעת משבר; לבחינת מועילות ויעילות מנגנוני סיוע שיופעלו; לשמירת חוסן תעשיית התיירות במצבי חירום; ולהסדרת שיתופי פעולה עם גופי מדינה שפעילותם רלוונטית לתעשיית התיירות ועם נציגי הענפים השונים בתעשייה.

מומלץ כי משרד התיירות יצמצם את הפערים הקיימים בתפיסתו הרעיונית והמעשית בנוגע להיערכות ולניהול מצבי חירום בתיירות. זאת, כחלק מההיערכות והמוכנות הממשלתית לסיוע לתעשיית התיירות במצבי חירום עתידיים ולשם הבטחת הרציפות התפקודית של תעשייה זו במצבי חירום אלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 מסר משרד התיירות כי הוא פועל לגיבוש תפיסת החירום והתנהלות בעת משבר.

חוסן תעשיית התיירות

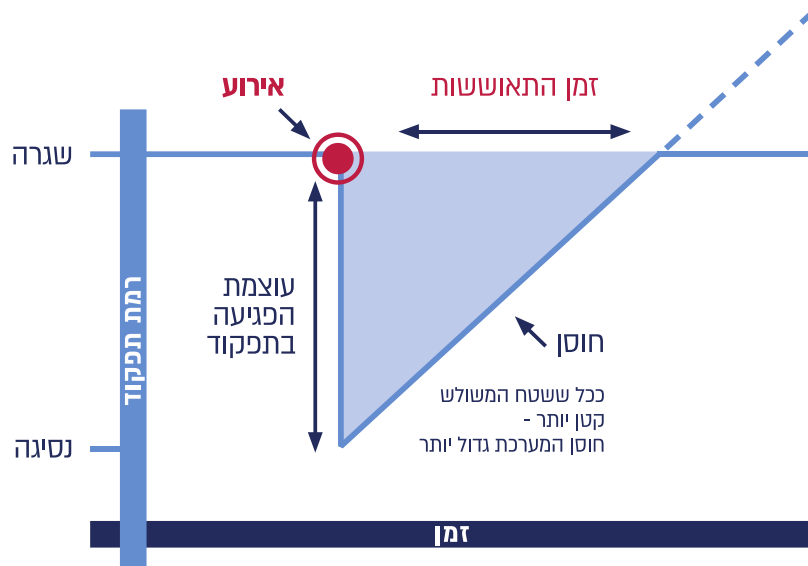
יכולת של מערכת לקיים רציפות תפקודית במצב חירום נמדדת כפונקציה של זמן, כמתואר בגרף "משולש החוסן", המוצג בתרשים 10 שלהלן:

50 מהתאחדות המלונות נמסר כי האפשרות לשנע עובדים ממרכז הארץ אינה קיימת, ולעיר אילת אין עורף אורבני היכול לספק מספר נדרש של עובדים למקצועות הניקיון והחדרנות.

51 האתגר הכרוך בהעסקת עובדים מירדן בתעשיית התיירות בישראל הוא נדבך נוסף בבעיית כוח האדם בתעשיית התיירות, ובמיוחד בקרב עובדי הצווארון הכחול, בישראל ובעולם.



תרשים 10: משולש החוסן



המקור: ספרות מקצועית.

כפי שעולה מהתרשים, בעת "הפרעה" (disturbance - אירוע חירום או מצב משבר) המערכת חווה נסיגה תפקודית (functional decline). מנקודה זו המערכת יכולה לחוות נסיגה חדה בתפקוד, לחזור לרמת תפקוד קודמת (bouncing back) או אף להגיע לרמת תפקוד משופרת (bouncing forward). עוצמת החוסן של המערכת מיוצגת בשטח המשולש: ככל שהנסיגה התפקודית קטנה יותר כך שטח המשולש קטן יותר והחוסן של המערכת גבוה יותר.

כחלק מהצעותיו להיערכות תעשיית התיירות למצב חירום, המליץ מנהל אגף הביטחון למנכ"ל המשרד דאז במסמך המסכם מנובמבר 2019 לעודד ענפים בתעשיית התיירות לגבש תוכנית חוסן עסקי (Tourism Resilience) שתגביר את יכולת התגובה וכושר ההסתגלות שלהם למצבי חירום לשם המשך רציפותם התפקודיים בעת מצב החירום ולאחריו. הרעיון העומד בבסיס ההצעה הוא שבמצב חירום הממשלה תספק את מסגרת הפעולה ואת גורמי הניהול, אך גם לעסקי התיירות יהיו מצידם תוכניות המבוססות על המשאבים העומדים לרשותן לצורך התמודדות מיטבית עם מצבי חירום⁵².

לא נמצא כי ההצעה של מנהל אגף הביטחון מנובמבר 2019 לעודד ענפים בתעשיית התיירות לגבש תוכנית חוסן עסקי נבחנה על ידי הנהלת המשרד עד מועד סיום הביקורת (נובמבר 2022).

52 הצעה זו נתמכת בספרות מקצועית. ראו: Tsai, C.H. and Chen, C.W (2010).



תוכניות חוסן עסקי יכולות לכלול אפשרויות כגון: שמירת רזרבות מזומנים מידי שנה על ידי בתי מלון כקרן לתגובה מיידית בחירום; ביטוח עסקי תיירות מפני רעידות אדמה⁵³; חתימה על הסכמי קשרים בין-ארגוניים לתמיכה הדדית במצב חירום; עריכת תרגילי חירום עיתיים בתשתיות תיירותיות⁵⁴.

מומלץ כי לצד הפעולות הממשלתיות המבוצעות כדי לסייע לתעשיית התיירות בחירום וכדי לשמור על הרציפות התפקודית של תעשייה זו במצבי חירום, ישקול משרד התיירות לעודד ענפים בתעשיית התיירות לגבש תוכניות חוסן עסקי, המבוססות על משאבים העומדים לרשותם ויגביר את יכולתם להתמודד עם מצבי חירום. המלצה זו מקבלת משנה תוקף במציאות הישראלית המזמנת מצבי חירום בתעשיית התיירות בתדירות גבוהה.

53 בגין אובדן רווחים בשל הפסקת פעילות בעקבות רעידת אדמה, נוסף על פיצוי בגין נזק למבנה.

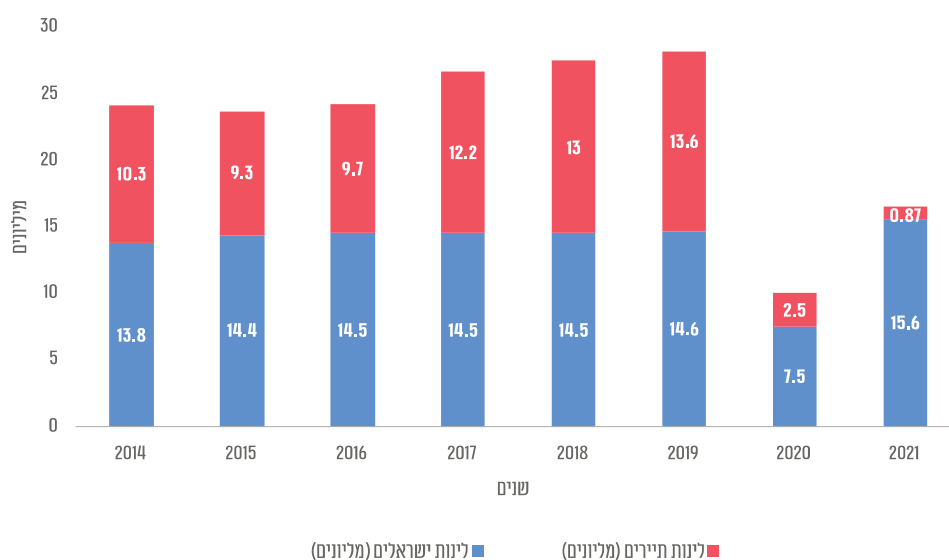
54 התגייסות בתי מלון בתאילנד לאירוח תושבים שנפגעו באסון הצונאמי היא דוגמה נוספת לקיומה של תוכנית חוסן עסקי. דוגמה זו אף ממחישה את הרציונל שעומד מאחורי אחריות תאגידיית חברתית המתייחסת לאחריות שיש לעסקים מעבר לזו הקשורה ברווחיותם.

הסיוע הייחודי לבתי מלון במשבר הקורונה

לפי השנתון הסטטיסטי לישראל של הלמ"ס⁵⁵, בשנת 2019 נאמד סך הפדיון של בתי מלון בישראל בכ-13.3 מיליארד ש"ח, מתוכם כ-43% (שהם כ-5.8 מיליארד ש"ח) מקורם בתיירות נכנסת, והרווח של מלונות תיירות⁵⁶ (לפני הוצאות פחת ומימון) הסתכם בכ-2.6 מיליארד ש"ח. בשנתון זה צוין כי בפרוץ משבר בתעשיית התיירות הזמנות מתבטלות והכנסות בתי המלון נפגעות מיד, ואילו ההוצאות הקבועות של בתי המלון אינן מצטמצמות מיידית בעיקר בגלל רכיב התמורה למשרות שכיר, שהוא כ-40% עד 45% מהוצאות בית מלון, וכך גם ההוצאות הקבועות בגין תחזוקה, הוצאות מימון, פחת וארנונה. לפי מידע שמסרה מנכ"לית התאחדות המלונות בישראל (להלן - התאחדות המלונות) בישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת, במרץ 2020 נסגרו כ-96% מבתי המלון בישראל, וקרוב לכ-35,000 עובדים פוטרו או הוצאו לחל"ת⁵⁷.

בתרשים 11 שלהלן מוצג מספר הלינות בבתי המלון בשנים 2014 עד 2021, בפילוח לישראלים ותיירים:

תרשים 11: לינות בבתי מלון בשנים 2014 עד 2021 (במיליונים)



לפי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

55 ראו: [תיירות, 2020](#).

56 הנתונים בפרק זה לגבי פדיון מבתי המלון ולינות של תיירים בבתי מלון מתייחסים לכלל בתי המלון. נתוני הרווחיות מתייחסים רק לבתי מלון [שהוגדרו בלמ"ס](#) כמלונות תיירות שכוללים מלונות, בתי הארחה, כפרי נופש, מלונות דירות ומלונות הרשומים במשרד התיירות.

57 [ועדת הכלכלה של הכנסת](#), ישיבה מ-3.6.2020; [מכתבה של מנכ"לית התאחדות המלונות לשר האוצר](#), ממרץ 2020.



מהתרשים עולה כי מספר הלינות הגדול ביותר בבתי מלון בשנים 2014 עד 2021 היה בשנת 2019 - כ-28.2 מיליון לינות, מהן כ-52% לינות של ישראלים וכ-48% לינות של תיירים. בשנת 2020, השנה הראשונה של משבר הקורונה, צנח מספר הלינות בכ-65% לעומת שנת 2019 (מכ-28.2 מיליון לינות לכ-10 מיליון לינות). בשנת 2021 חל גידול במספר הלינות בבתי מלון (כ-16.5 מיליון לינות) בשל עלייה בלינות ישראלים (כ-15.6 מיליון לינות), אולם הוא עדיין היה כ-58% ממספר הלינות בשנת 2019 (כ-28.2 מיליון לינות).

בדומה ליתר העסקים בישראל, בתי המלון שעמדו בתנאי תוכנית הסיוע הכלל-משקית קיבלו מענה מסוים לנזקי משבר הקורונה באמצעות: הנחה בתשלומי הארנונה בשל ירידה במחזור העסקים ומענקים בגין הוצאות קבועות שלא ניתן לחסוך בהן על אף הירידה במחזור העסקים; עובדיהם שיצאו לחל"ת והיו זכאים לכך קיבלו דמי אבטלה. נוסף על כך, באוגוסט ובאוקטובר 2020 החליטה הממשלה להעניק סיוע ייחודי לענף בתי המלון בסך כולל של עד 300 מיליון ש"ח (להלן גם - ההחלטה הראשונה); ובדצמבר 2021 החליטה להרחיב את הסיוע הייחודי לענף בתי המלון ב-150 מיליון ש"ח נוספים (להלן גם - ההחלטה השנייה); (להלן שתיהן יחד - החלטות הממשלה לתמיכה ייחודית בבתי המלון)⁵⁸.

בהחלטות הממשלה לתמיכה ייחודית בבתי המלון נקבע כי בית מלון לעניין החלטות אלה הוא מקום אירוח הכולל 11 יחידות אירוח לפחות, המיועד לספק לציבור אורחים בלתי מסוים ומתחלף שירותי לינה ושירותים נלווים, עבור תשלום, ולפרקי זמן קצובים וקצרים⁵⁹. בהחלטות הוטל על משרדי התיירות והאוצר לגבש אמות מידה לקביעת זכאותם של בתי המלון למענקי סיוע ולגובה המענקים והמנגנון לקבלתם, ועל משרד התיירות הוטל לפרסמם לציבור בהקדם ולפעול למימושם.

בשל חוסר הוודאות בהתפתחות המגפה, וכדי לאפשר למשרדי התיירות והאוצר להתחשב בשינויים שעשויים להתרחש, נקבע בהחלטות הממשלה כי כספי הסיוע ישולמו לבתי המלון בהדרגה, על פני כמה תקופות, ובכל תקופה ייקבעו אמות מידה שונות לזכאות לסיוע על פי מתווה עקרוני שלפיו בתקופת הסיוע הראשונה לא יינתן משקל לירידה בהכנסות של בתי המלון מתיירות נכנסת, ובתקופות הבאות יינתן לכך משקל.

כספי התמיכות יועדו לבתי מלון המופעלים בידי מוסדות שאינם ממוסדות המדינה ופועלים למטרה ציבורית שהוכרה ככזו לצורך קבלת תמיכות מהמדינה לפי סעיף 3א' לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 ושלא למטרת רווח (להלן - בתי מלון המופעלים בידי מלכ"ר)⁶⁰; ולבתי מלון המופעלים בידי כל גוף אחר שאינו מוסד ממוסדות המדינה, למעט תאגיד שהוקם בחוק, בהתאם להגדרת גופים אחרים בהוראת תכ"ם 6.2.1 (להלן - בתי מלון עסקיים)⁶¹.

58 החלטת ממשלה 327 (אוגוסט 2020); החלטת ממשלה 466 (אוקטובר 2020); והחלטת ממשלה 865 (דצמבר 2021).

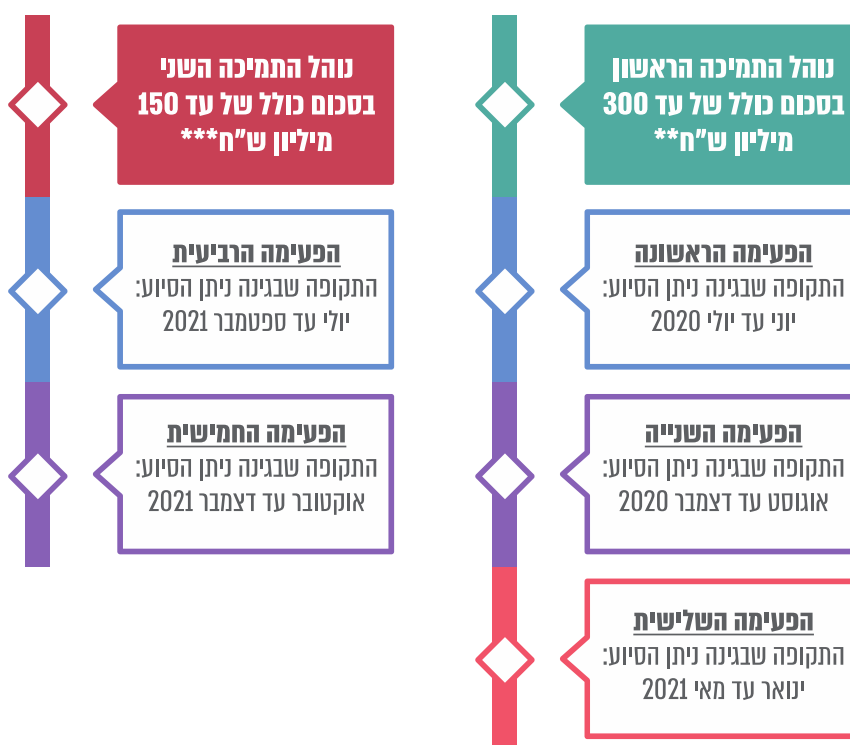
59 בדומה להגדרת מתקן אכסון תיירותי ללינה בהוראות חוק לעידוד השקעות הון, התש"ט-1959.

60 גוף שאינו מוסד ממוסדות המדינה, הפועל למטרה של חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט או מטרה דומה.

61 גוף אחר לפי הוראת תכ"ם 6.2.1 הוא רשות מקומית או חברה בע"מ או שותפות או אדם פרטי או כל גוף אחר שאינו מוגדר כמוסד ציבורי, לפי סעיף 3א' לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה - 1985, ואינו תאגיד שהוקם על פי חוק.

בנוהלי תמיכות שפרסם משרד התיירות (להלן - נוהלי התמיכה) נכללו אמות המידה לסיוע לבתי המלון משני הסוגים, ונקבעו בהם חמש תקופות סיוע (להלן גם - פעימות), מיוני 2020 עד דצמבר 2021, כמפורט בתרשים 12 שלהלן:

תרשים 12: תקופות הסיוע הייחודי לבתי המלון לפי נוהלי התמיכה*



* נוהלי התמיכה לא כללו התייחסות ליוני 2021.
 ** נוהל זה כולל הן אמות מידה לסיוע לבתי מלון המופעלים בידי מלכ"ר והן אמות מידה לסיוע לבתי מלון עסקיים.
 *** במועד סיום הביקורת (נובמבר 2022) טרם פורסמו אמות מידה מכוח נוהל זה לסיוע לבתי מלון המופעלים בידי מלכ"ר (ראו להלן). יצוין כי באמות המידה שפורסמו מכוח נוהל התמיכה השני לבתי מלון עסקיים נכללה האפשרות להגיש בקשות לסיוע עבור סיוע כלכלי נוסף, שהוגדר כסיוע בגין פגיעה מתמשכת, בתנאים שנקבעו בנוהל.

משרד מבקר המדינה בחן, בין היתר באמצעות יועץ כלכלי חיצוני, היבטים הנוגעים לנוהלי התמיכה וליעילות ומועילות חלוקת כספי הסיוע הייחודי לבתי המלון, ולהלן עיקרי הממצאים:



הנימוק למתן הסיוע הייחודי לאור השקעות קודמות של הממשלה בבתי המלון

ענף בתי המלון הוא הענף הראשון בתעשיית התיירות שהממשלה החליטה להעניק לו סיוע ייחודי עקב נזקי מגפת הקורונה. בנימוקי ההחלטה ובדברי ההסבר לה צוין בין היתר כי סיוע זה ניתן נוכח החשיבות בשימור תשתית מלונאית לכלכלה הישראלית ולמנופי הצמיחה במשק; בשים לב להשקעות ההון שהשקיעה המדינה בהקמת תשתית מלונאית מכוח חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - החוק לעידוד השקעות הון) בשנים שקדמו להחלטה והרצון להגן על השקעות אלה; וכדי לסייע לבתי מלון שהכנסתם נפגעה בשל ההגבלות על כניסת תיירים לישראל⁶².

השקעות המדינה בתשתית המלונאית מכוח החוק לעידוד השקעות הון נועדו לסייע בהקמת בתי מלון חדשים, הרחבת בתי מלון קיימים, הסבת מבנים קיימים לבתי מלון והשבת בתי מלון סגורים לתפקוד מלונאי, כדי לתמרץ יזמים לפתוח בתי מלון וכחלק מהתמודדות המדינה עם החסמים בתחום זה⁶³. אחד התנאים להשקעת המדינה בבית מלון הוא כי לפחות 25% מהלינות בו יהיו של תיירות נכנסת (להלן - תנאי היצוא)⁶⁴ עבור כל שנת מס, עד המועד שבו מגישים בתי המלון דוח ביצוע סופי, לאחר פתיחת המלון. משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2022 כי לפי נהליו, בדיקה נוספת של עמידה בתנאי היצוא אמורה להתבצע בסיום תקופת ההתחייבות להפעלת המלון (לאחר 10 או 15 שנות הפעלה, תלוי בתנאי המענק)⁶⁵. יצוין כי בדברי ההסבר להחלטת הממשלה הראשונה למתן הסיוע הייחודי לבתי המלון עקב משבר הקורונה, הודגש כי אחד מהתנאים לקבלת מענקים מהמדינה לבתי מלון לפי החוק לעידוד השקעות הון הוא עמידה בתנאי היצוא של התיירות הנכנסת.

1. בביקורת הועלה כי לפני קבלת החלטות הממשלה לתמיכה ייחודית בבתי המלון בסך כולל של עד 450 מיליון ש"ח - שאחד הנימוקים שעמד בבסיסן היה למנוע אובדן של ההשקעות הממשלתיות שהושקעו בשנים עברו בהקמת תשתית מלונאית, לא הציג משרד התיירות למשרד האוצר מידע אם בתי המלון שקיבלו בעבר, לפני פרוץ משבר הקורונה, מענקי השקעות מהמדינה, אך עמדו בתנאי היצוא של התיירות הנכנסת שנקבע לקבלתם בחוק לעידוד השקעות הון, ואם לא, מה הסיבות לכך, וכפועל יוצא אם נדרש לבצע פעולות השבה או קיזוז להחזר מענקים אלה ובאיזה היקף.

62 החלטת ממשלה 327 סיוע לענף המלונאות בעקבות משבר הקורונה, מאוגוסט 2020.

63 בעניין זה ראו דוח מבקר המדינה 67, הקמת בתי מלון בישראל - חסמים ותמריצים, ממאי 2017.

64 לפי סעיף 18א(ג)(3) לחוק לעידוד השקעות הון.

65 למשל: נוהל סיוע להקמה או הרחבה של בתי מלון בישראל (מספר 01/2021).



בביקורת הועלה כי פניות משרד האוצר למשרד התיירות לקבלת הנתונים בעניין זה לפני קבלת ההחלטה השנייה על הגדלת הסיוע הייחודי לבתי המלון בסך 150 מיליון ש"ח נוספים בדצמבר 2021, לא נענו אף שבידי משרד התיירות היה מידע חלקי בנושא. יוזכר כי במועד האמור מרבית המשק חזר לפעול לצד נגיף הקורונה, ולא היה מדובר עוד בסיוע דחוף שנדרש בו-זמנית לגופים רבים במשק כפי שהיה בשנת 2020 בשיא המשבר, בעת קבלת ההחלטה הראשונה על סיוע ייחודי לבתי המלון בסך 300 מיליון ש"ח. לפיכך, נמצא כי משרדי התיירות והאוצר לא בחנו קודם ההחלטה על תוספת סיוע ייחודי בסך של עד 150 מיליון ש"ח בדצמבר 2021, אם בתי המלון שקיבלו לפני פרוץ משבר הקורונה מענקי השקעות מהמדינה לפי חוק לעידוד השקעות הון, עמדו בתנאי היצוא של התיירות הנכנסת שנקבע לקבלת המענקים בחוק, וכפועל יוצא אם נדרש לבצע פעולות השבה או קיזוז להחזר מענקים אלה ובאיזה היקף.

2. בבדיקת משרד מבקר המדינה ביוני 2022 הועלה כי בשנים 2010 עד 2021 אישר משרד התיירות מתן מענקי השקעה בסך כ-1.9 מיליארד ש"ח לכ-300 בתי מלון, מהם נפתחו 181 בתי מלון שקיבלו בסך הכול כ-670 מיליון ש"ח.

נמצא כי לגבי כ-43% מבתי המלון שקיבלו מענקים מהמדינה בסך כולל של כ-115 מיליון ש"ח ונפתחו (79 בתי מלון), לא היה בידי משרד התיירות ערב משבר הקורונה ועד למועד סיום הביקורת (נובמבר 2022) מידע המעיד על מידת עמידתם בתנאי היצוא שנקבע בחוק.

3. עוד הועלה כי נכון לאוגוסט 2022, היה במשרד התיירות מידע על 13 בתי מלון שקיבלו מהמדינה מענקי השקעות הון בסך כולל של כ-60 מיליון ש"ח ולא עמדו בתנאי היצוא. המשרד נוקט השהיה של 5% או 10% מגובה המענק עד להוכחת עמידה בתנאי היצוא, ואינו נוקט פעולות השבה מול בתי מלון שקיבלו מענקי השקעה ולא עמדו בתנאי היצוא.

יצוין כי במענה לשאלות הביקורת מסר משרד התיירות ביוני 2022 כי אמנם לגבי בתי מלון שלא עומדים בתנאי היצוא של התיירות הנכנסת, הוא לא נוהג לנקוט בפעולות להחזר מענקים, אך מנגד הוא נוקט מולם בגישה מאוזנת, לדעתו, של הקפאת שיעור מסוים מהמענק עד לעמידה בתנאי יצוא זה: עד לשנת 2022 מדובר היה בהקפאת כ-5% מהמענק, ומשנת 2022 החל להקפיא כ-10% מהמענק. משרד התיירות הסביר כי ישנם אזורים רבים שבהם התיירות הנכנסת נמוכה מהשיעור הנדרש בחוק לעידוד השקעות הון, כך שישנם בתי מלון שלא מצליחים לעמוד בתנאי היצוא של התיירות הנכנסת, והדבר מעורר קשיים בפיתוח המלונאי בישראל ופוגע בפיתוח התיירות בעיקר בפריפריה אליה תיירים זרים אינם מגיעים בדרך כלל; לכן המשרד החל בתהליך לתיקון החוק לעידוד השקעות הון מול משרדי המשפטים והאוצר, ועד לתיקון החוק הוא נוקט בגישה האמורה.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי בינואר 2022, במסגרת הדיונים ביניהם בנושא, הודיע משרד המשפטים למשרד התיירות כי כל עוד לא תוקן החוק לעידוד השקעות הון הוא לא יכול להימנע מאכיפת תנאי היצוא של התיירות הנכנסת שנקבע בו.



בביקורת עלה כי משרד התיירות לא השלים את תיקון החקיקה בעניין הזכאות למענקי השקעה ותיקון תנאי היצוא בחוק ואינו נוקט פעולות השבה כנגד בתי מלון שקיבלו מענקים מהמדינה ולא עמדו בתנאי היצוא, מאחר שלטענתו מדובר בדרישה שלחלק מבתי המלון קשה לעמוד בה, זאת שלא בהתאם לנוהלי המשרד הקובעים החזר מענקים במקרה של אי-עמידה בתנאי היצוא. במקום זאת עד לתיקון החקיקה המשרד פועל בצעד חילופי להקפאת שיעור מסוים מהמענק: עד לשנת 2022 מדובר היה בהקפאת כ-5% מהמענק, ומשנת 2022 הוא החל להקפיא כ-10% מהמענק.

כל עוד לא תוקן החוק לעידוד השקעות הון, על משרד התיירות לאכוף את דרישות החוק ונהליו: לבדוק באופן שוטף כי בתי המלון המקבלים מענקי השקעות עומדים בתנאי היצוא של התיירות הנכנסת, ולנקוט פעולות השבה או פעולות מתאימות אחרות במקרים שבהם בתי מלון אינם עומדים בתנאי זה כדי לוודא שכספי המדינה המוענקים מכוח החוק לעידוד השקעות הון מגיעים לייעודם בהתאם לחוק זה.

מוצע כי משרדי התיירות והאוצר יבחנו את הצורך להסדיר אפשרות להשהות בעת משבר השבה של מענקי השקעות שבתי מלון קיבלו קודם להתרחשותו. זאת, אם ימצא כי בתי המלון אינם עומדים בתנאים לקבלתם. כמו כן, אם משרד התיירות סבור כי לא נכון לבצע השבה של מענקי ההשקעה של המדינה בבתי מלון נדרש שיפעל בשיתוף משרדי האוצר והמשפטים להשלים את התיקון המתחייב מכך בחוק לעידוד השקעות הון.

מועדי חלוקת כספי הסיוע

מהירות מתן סיוע לגורמים במשק במצבי חירום חיונית לא פחות מבחירה במנגנון סיוע מועיל שייתן את המענה הרלוונטי לסוג הפגיעה שהתרחשה. ההכרה בעקרון זה באה לידי ביטוי בין היתר בפגישות שקיימו משרדי האוצר והתיירות בהשתתפות התאחדות המלונות, בתחילת משבר הקורונה בשנת 2020, בהן נדונו הערכות נזקי המשבר וחלופות סיוע. בפגישות אלה הבהיר סגן הממונה על התקציבים באגף התקציבים במשרד האוצר כי כל חלופת סיוע שתיבחר חייבת לתת מענה מידי לצורך לייצר תזרים כספי שוטף שיאפשר את שימור התשתית המלונאית לאורך זמן.

כאמור, עוד בשנת 2015, הטילה הממשלה על משרד התיירות, לבקשתו, את האחריות לגבש - בשיתוף בין היתר של משרדי ראש הממשלה, הכלכלה, האוצר, והמשפטים - מנגנוני סיוע שניתן יהיה להפעילם במהירות במצבי חירום, וקבעה למעשה בהחלטתה אמת מידה של כחודש מפרוץ מצב החירום להתחלת הפעלת מנגנוני הסיוע כפי שאושרו על ידי הממשלה בזמן אמת⁶⁶.

בדוח ביקורת מיוחד בנושא "התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה" שפורסם באוגוסט 2021 העלה מבקר המדינה כי הגם שהחלטת הממשלה להעניק סיוע ייחודי לענף בתי המלון בסך של עד 300 מיליון ש"ח התקבלה באוגוסט 2020, את מבחני התמיכה לפעימה הראשונה פרסם משרד התיירות בנובמבר 2020, והכספים לא חולקו לבתי המלון עד סוף שנת 2020.

66 מתן המלצה לממשלה בתוך 14 יום ממועד האירוע על מנגנוני הסיוע והיקף הסיוע הדרושים לתעשיית התיירות בעקבות האירוע, והפעלת מנגנוני הסיוע תוך 14 יום מיום אישור החלטת הממשלה. בעניין זה ראו לעיל עמ' 256 (החלטות ממשלה 333-ו-2026 בפרק על היערכות לניהול מצבי חירום בתיירות).



מבקר המדינה המליץ בדוח זה כי משרדי האוצר והתיירות ימשיכו לפעול לחלוקת הסיוע הייחודי לבתי מלון תוך בחינת קיומם של חסמים ובשים לב לצורכי ענף המלונאות⁶⁷.

בביקורת הנוכחית המשיך ובדק משרד מבקר המדינה את זמני מימוש חלוקת כל כספי הסיוע שנקבעו בהחלטות הממשלה לתמיכה ייחודית בבתי המלון, בשים לב למועדים בהם החל משרד התיירות להעביר כספי סיוע לבתי המלון ביחס לתקופה שבגינה הוחלט להעניק סיוע.

נוהל התמיכה הראשון - סיוע של עד 300 מיליון ש"ח עבור ירידה בהכנסות מיוני 2020 עד מאי 2021

בביקורת הנוכחית נמצא כי עד סוף יוני 2022 שילמה המדינה עבור כ-1,240 בקשות מתוך כ-1,450 בקשות סיוע תקינות של בתי מלון, כ-256 מיליון ש"ח, שהם כ-85% מכספי הסיוע המרביים שיועדו לתשלום מכוח נוהל התמיכה הראשון בגין ירידה בהכנסות בתי המלון מיוני 2020 עד מאי 2021.

בלוח שלהלן מוצגות הבקשות שהוגשו ונוהלו באמצעות מערכת מרכז⁶⁸ וסכומי הסיוע ששולמו מכוח נוהל זה בשלוש פעימות:

לוח 5: הבקשות שטופלו וסכומי הסיוע ששולמו מכוח נוהל התמיכה הראשון עד סוף יוני 2022

סוג בתי המלון	תקופת הסיוע	מספר הבקשות שהוגשו	מספר הבקשות התקינות	הסכום ששולם באלפי ש"ח
בתי מלון עסקיים	פעימה 1: יוני עד יולי 2020	587	512	59,179
בתי מלון עסקיים	פעימה 2: אוגוסט עד דצמבר 2020	573	529	157,925
בתי מלון עסקיים	פעימה 3: ינואר עד מאי 2021	371	359	31,584
בתי מלון עסקיים	הגשה מחדשת וערעורים בגין פעימות 1 עד 3	5	7	770
בתי מלון עסקיים		5	5	935
		3	3	130
בתי מלון המופעלים בידי מלכ"ר	פעימות 1 ו-2: יוני עד דצמבר 2020	18	12	5,803

67 מבקר המדינה, התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה - דוח מיוחד (2021), הפרק על ההתנהלות התקציבית במשבר הקורונה - ניהול המשבר וההיערכות לעתיד, עמ' 104.

68 מרכז⁶⁸ היא מערכת מחשוב ממשלתית המצויה באגף החשב הכללי במשרד האוצר ומשמשת בין היתר להגשת בקשות של ארגונים לקבלת תמיכות כספיות ממשרדי ממשלה באמצעות מודל ייעודי.

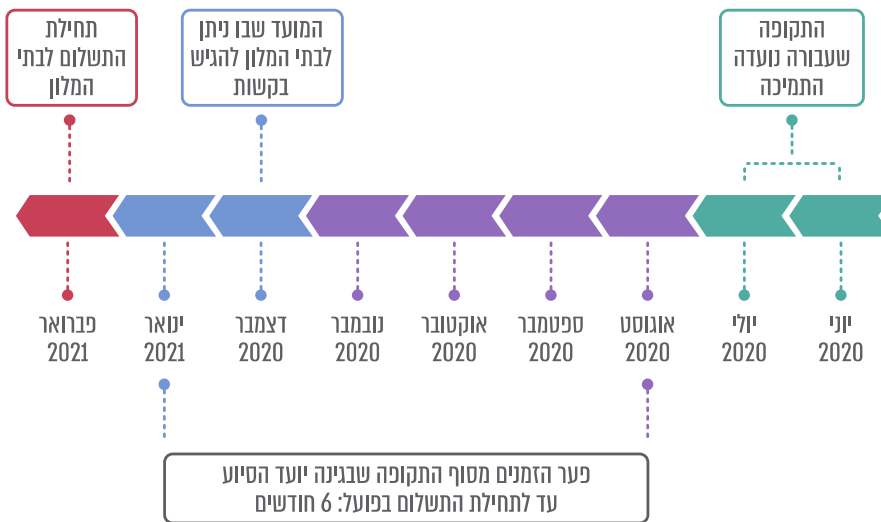


סוג בתי המלון	תקופת הסיוע	מספר הבקשות שהוגשו	מספר הבקשות התקינות	הסכום ששולם באלפי ש"ח
בתי מלון המופעלים בידי מלכ"ר	פעימה 3: ינואר עד מאי 2021	24	20	273
סה"כ		*1,588	*1,447	כ-256,600

על פי נתוני מרכב"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * המספר אינו משקף את מספר בתי המלון שהגישו בקשות אלא את סך כל הבקשות שהוגשו או שנמצאו תקינות, לפי העניין. זאת, מאחר שחלק מבתי מלון הגישו בקשות בכמה פעימות שונות. בפועל נכון לחודש יוני 2022 כ-1,240 בקשות שולמו.

בתרשימים שלהלן מוצגים זמני מימוש הסיוע לבתי מלון עסקיים בכל אחת משלוש הפעימות הראשונות:

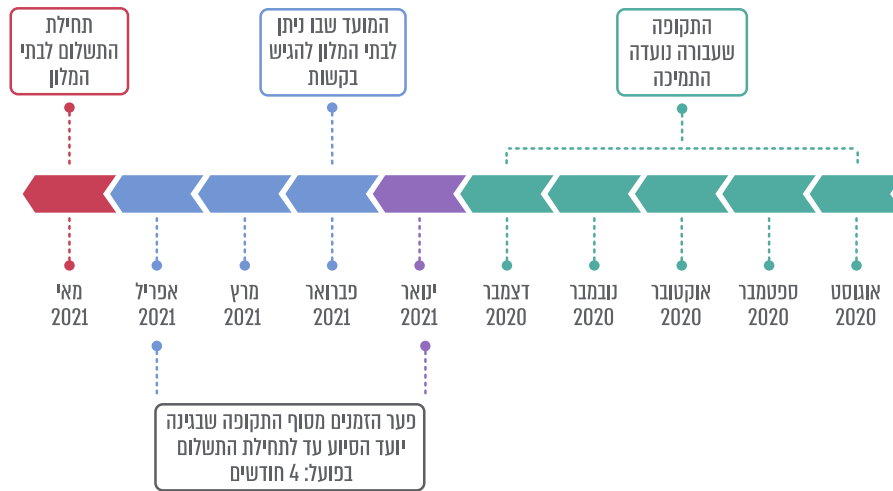
תרשים 13: זמני מימוש הסיוע לבתי מלון עסקיים בפעימה הראשונה*



על פי נתוני מרכב"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * החלטת הממשלה לעניין סיוע זה התקבלה באוגוסט 2020.

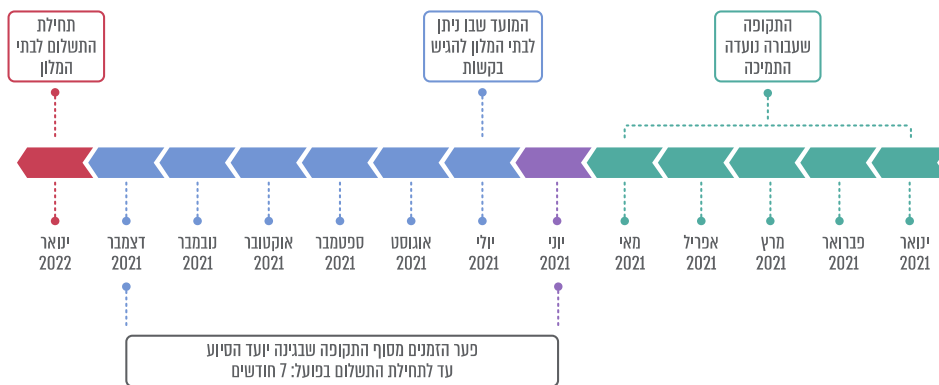


תרשים 14: זמני מימוש הסיוע לבתי מלון עסקיים בפעיה השנייה



על פי נתוני מרכז ה"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 15: זמני מימוש הסיוע לבתי מלון עסקיים בפעיה השלישית



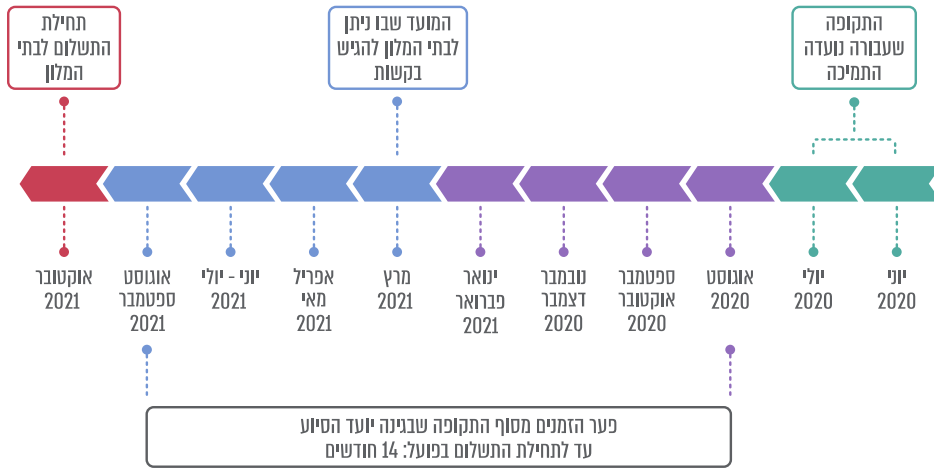
על פי נתוני מרכז ה"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כפי שעולה מהתרשימים, פרק הזמן שבו החלו בתי המלון לקבל כספי סיוע מהמדינה באמצעות משרד התיירות, מכוח נוהל התמיכה הראשון לבתי מלון עסקיים, נע בין כארבעה חודשים (בפעיה השנייה) עד כשבעה חודשים (בפעיה השלישית) ממועד סיום התקופות שבגינן ניתן הסיוע בכל פעימה, זאת שלא בהתאם לרציונל של מימוש מנגנוני סיוע במהירות תוך כחודש מפרוץ מצב החירום, שנקבע בהחלטת הממשלה משנת 2015.



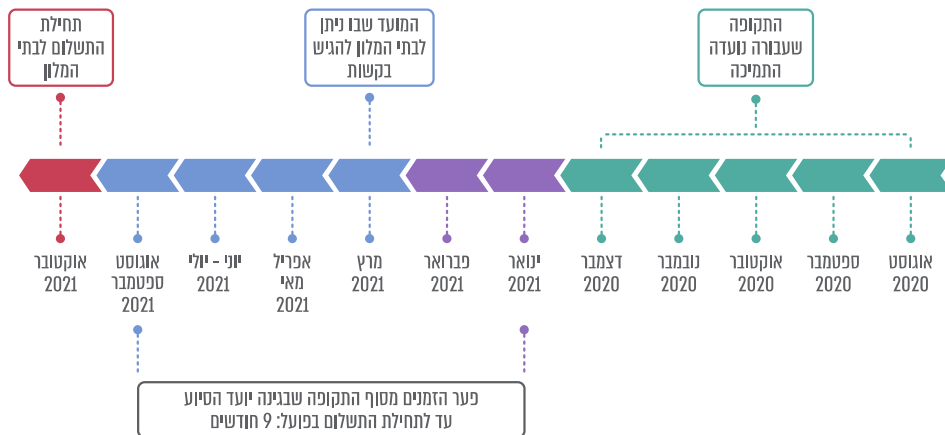
בתרשימים שלהלן מוצגים זמני מימוש הסיוע לבתי מלון המופעלים בידי מלכ"ר בכל אחת משלוש הפעילות הראשונות:

תרשים 16: זמני מימוש הסיוע בפעילה הראשונה לבתי מלון המופעלים בידי מלכ"ר*



על פי נתוני מרכב"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * החלטת הממשלה לעניין סיוע זה התקבלה באוגוסט 2020.

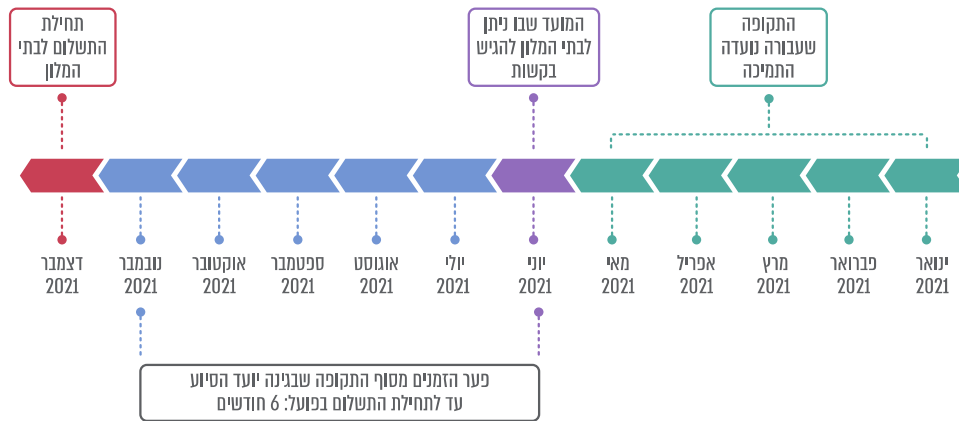
תרשים 17: זמני מימוש הסיוע בפעילה השנייה לבתי מלון המופעלים בידי מלכ"ר



על פי נתוני מרכב"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 18: זמני מימוש הסיוע בפעימה השלישית לבתי מלון המופעלים בידי מלכ"ר



על פי נתוני מרכב"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

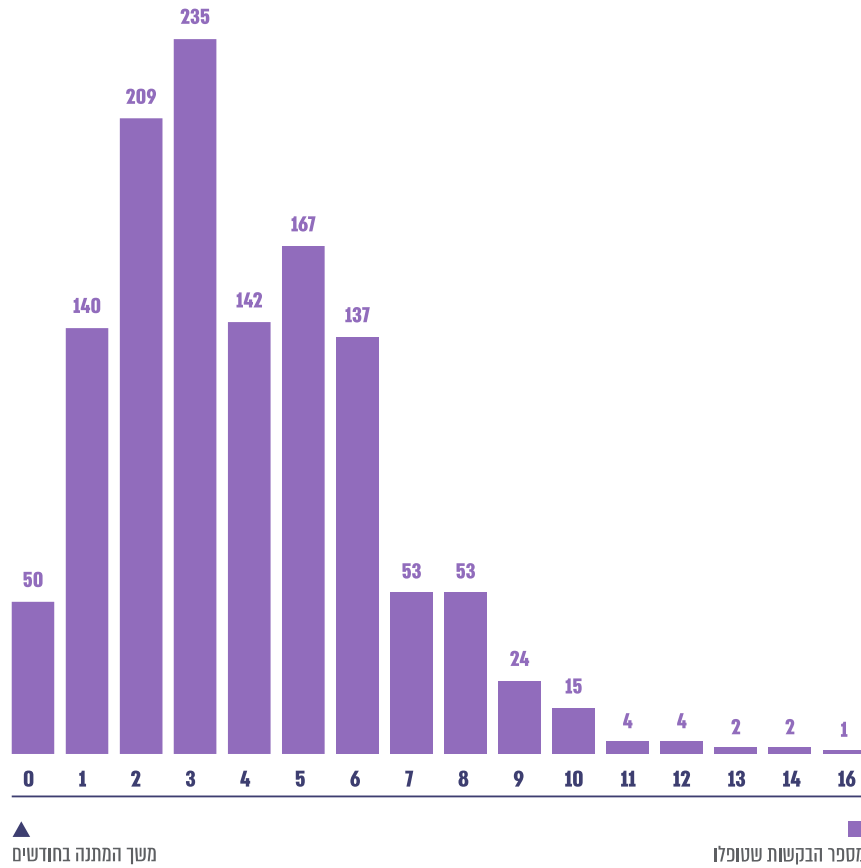
כפי שעולה מהתרשימים, פרק הזמן שבו החלו בתי המלון לקבל כספי סיוע מהמדינה באמצעות משרד התיירות, מכוח נוהל התמיכה הראשון לבתי מלון המופעלים בידי מלכ"ר, נע בין כחצי שנה (בפעימה השלישית) עד 14 חודשים (בפעימה הראשונה) ממועד סיום התקופות שבגינן ניתן הסיוע בכל פעימה, זאת שלא בהתאם לרציונל של מימוש מנגנוני סיוע במהירות תוך כחודש מפרוץ מצב החירום, שנקבע בהחלטת הממשלה משנת 2015.

בביקורת עלה כי העיכובים במימוש כספי הסיוע נשוא נוהל התמיכה הראשון, מקורם: בפרק הזמן שלקח למשרד התיירות להשלים את כתיבת נוהל התמיכה; במועד שנקבע לפתיחת האפשרות לבתי מלון להגיש בקשות; ובפרק הזמן שלקח למשרד התיירות להעביר בפועל את כספי הסיוע לבתי המלון ממועד הגשת הבקשות.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי מתוך כ-1,240 בקשות ששולמו בפועל נכון ליוני 2021, רק כ-4% מהבקשות שהוגשו לפי נוהל התמיכה הראשון שולמו תוך פחות מחודש ממועד הגשתן; כ-28% שולמו לאחר חודש עד חודשיים ממועד הגשתן; וכ-68% שולמו יותר משלושה חודשים ממועד הגשתן, כמפורט בתרשים 19 שלהלן:



תרשים 19: זמני הטיפול בבקשות הסיוע במסגרת נוהל התמיכה הראשון



על פי נתוני מרכז"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נוהל התמיכה השני - סיוע של עד 150 מיליון ש"ח עבור ירידה בהכנסות מיולי 2021 עד דצמבר 2021

כאמור, בשל התמשכות משבר הקורונה עקב התפרצות זן האומיקרון⁶⁹ והפגיעה המתמשכת בתעשיית התיירות שטרם חזרה לשגרה מלאה בשל ההגבלות שעדיין היו קיימות על כניסת תיירים לישראל, החליטה הממשלה בדצמבר 2021 על מתן סיוע ייחודי נוסף לבתי המלון בסך של עד 150 מיליון ש"ח.

69 וריאנט אומיקרון, הידוע גם בשם B.1.1.529, הוא וריאנט של SARS-CoV-2, נגיף הגורם למחלת הקורונה. ארגון הבריאות העולמי הגדיר אותו כ"ווריאנט מדאיג", וקרא לו על שם האות היוונית אומיקרון.



בדוחות קודמים שפורסמו בשנים 2020 - 2021 ושעסקו במשבר הקורונה הצביע מבקר המדינה על הצורך בתהליכי הפקת לקחים מניהול המשבר עד אותה עת⁷⁰. נוסף על כך, בתוכנית עבודה שגיבש משרד התיירות לשנת 2021 הוא קבע כי בנוגע לתפעול ומימוש נוהלי התמיכות לבתי המלון יש לקיים מנגנוני פיקוח ובקרה יעילים, להסיק מסקנות אחרי כל פעימה וליישמן בפעימה העוקבת.

בביקורת הועלה כי בטרם קבלת החלטת הממשלה השנייה על מתן סיוע ייחודי נוסף לבתי המלון בסך של עד 150 מיליון ש"ח, לא ביצעו משרדי התיירות והאוצר תהליך להפקת לקחים לגבי זמני מימוש הסיוע הקודם שהממשלה החליטה להקצות בסך כולל של עד 300 מיליון ש"ח, לרבות בחינת חסמים ופעולות שנדרשות להסרתם.

נוהל התמיכה השני פורסם באפריל 2022, כארבעה חודשים לאחר החלטת הממשלה השנייה שאישרה את הסיוע מושא הנוהל.

בביקורת עלה שפרק הזמן שבו פורסם נוהל התמיכה השני בשנת 2022 לאחר החלטת הממשלה השנייה, ארוך יותר (בכחודש) מפרק הזמן שבו פורסם נוהל התמיכה הראשון בשנת 2020 לאחר החלטת הממשלה הראשונה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 מסר משרד התיירות כי הוא נדרש לגבש את נוהל התמיכה השני בזמן שעדיין עסק במימוש נוהל התמיכה הראשון. עוד מסר משרד התיירות כי ניסוח כתיבת נוהל התמיכה השני היה מורכב יותר מניסוח נוהל התמיכה הראשון, וכי בפרק הזמן מפרסום החלטת הממשלה השנייה ועד פרסום הנוהל הוא קיים כמה פגישות עם משרד האוצר במטרה למצוא את המנגנון הנכון ביותר ליישום החלטת הממשלה השנייה ולתת לכך ביטוי בנוהל.

עוד עלה בביקורת כי בנוהל התמיכה השני שפורסם באפריל 2022 נכללו אמות מידה לסיוע לבתי מלון עסקיים בלבד, וכי עד מועד סיום הביקורת (נובמבר 2022) לא נקבעו אמות מידה מכוח נוהל תמיכה זה לחלוקת כספי סיוע לבתי מלון המופעלים בידי מלכ"ר.

משרד התיירות מסר בתשובתו כי בהתייעצות עם החשב הכללי במשרד האוצר בוצעה פנייה לכל בתי המלון המופעלים בידי מלכ"ר שהגישו בקשה לסיוע לפי נוהל התמיכה הראשון, כדי לבחון היתכנות להגשת בקשה לסיוע לאור החלטת הממשלה השנייה; וכי בעקבות זאת בית מלון אחד הביע נכונות להגיש בקשה, ולאור זאת, המשרד פועל לפרסום נוהל לחלוקת כספי סיוע לבתי מלון המופעלים בידי מלכ"ר.

בהמשך לפרסום אמות המידה לסיוע לבתי מלון עסקיים, הגישו בתי המלון כ-280 בקשות לסיוע עבור פעימות רביעית וחמישית בסכום כולל של כ-170 מיליון ש"ח (סכום הגדול בכ-20 מיליון ש"ח מסכום הסיוע הנוסף הכולל שאישרה הממשלה בדצמבר 2021).

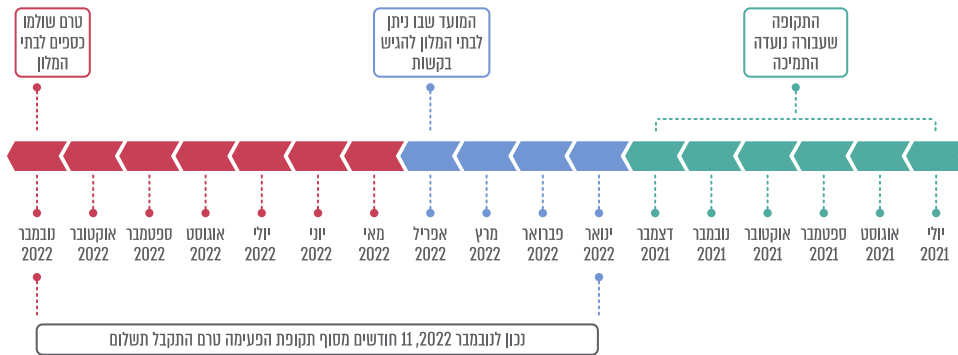
70 מבקר המדינה, **התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה - דוח ביניים מיוחד** (2020), עמ' 59; מבקר המדינה, **התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה** (2021); מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021** (2021), עמ' 25, 35, 49, 55.



הביקורת העלתה כי עד מחצית נובמבר 2022, כמעט שנה לאחר סוף התקופה שבגינה יועד הסיוע (יולי עד דצמבר 2021) - לא החל משרד התיירות לשלם את הסיוע הייחודי הנוסף בהיקף של עד 150 מיליון ש"ח.

בתרשים 20 שלהלן מוצגים זמני מימוש הסיוע לבתי מלון עסקיים בפעילות הרביעית והחמישית:

תרשים 20: זמני מימוש הסיוע לבתי מלון עסקיים בפעילות הרביעית והחמישית*



על פי נתוני מרכז"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * החלטת הממשלה לעניין סיוע זה התקבלה בדצמבר 2021.

משרד התיירות מסר בתשובתו כי להבנתו לא ניתן היה להתחיל בתשלומים לפי נוהל התמיכה השני עד להעברת מלוא התקציב ממשרד האוצר למשרד התיירות וזאת כדי להימנע מתקלות בהמשך. עם זאת, וכדי לא לעכב את הטיפול בבקשות, ועדת התמיכות קיימה באופן שוטף דיונים עקרוניים לאישור הבקשות, דבר שאיפשר את התשלומים השוטפים כבר בסוף חודש נובמבר 2022.



בשנת 2015 קבעה הממשלה אמת מידה של כחודש להתחלת מתן סיוע לתעשיית התיירות מפרוץ מצב חירום. ממצאי הביקורת עולה כי הסיוע הייחודי לענף בתי המלון בסך כולל של 450 מיליון ש"ח עקב משבר הקורונה ניתן בעיכוב משמעותי. פרק הזמן שבו הוענק הסיוע הייחודי לבתי המלון במשבר הקורונה נע במועד סיום הביקורת (נובמבר 2022) בין ארבעה חודשים לשנה וחודשיים ממועד סיום התקופות שבגינן ניתן הסיוע. גם בהתחשב בעוצמתו, בהיקפו ובמשכו החריג של משבר הקורונה, לעומת מצבי חירום קודמים אחרים, מדובר בעיכוב חריג שמשקף פיגור בלתי תקין שפוגע במימוש מיטבי של תכלית החלטת הממשלה (מניעת סגירה של בתי מלון שאינם יכולים להתמודד עם הפגיעה הכלכלית המשמעותית שיצר משבר הקורונה) ואף באפקטיביות הסיוע שמוענק.



הנזק מעיכוב במתן סיוע עשוי לגדול ולהיות משמעותי במיוחד במצבי משבר שמשכם מתארך, כדוגמת משבר הקורונה, ואף לגרום לשינוי במבנה השוק בכך שעסקים גדולים ומבוססים שמאופיינים בחוסן פיננסי גבוה יגדילו את חלקם בשוק בין באמצעות רכישה של עסקים בינוניים וקטנים שנקלעו למשבר ברמת פגיעות גבוהה יותר ובין בשל כך שהעסקים הבינוניים והקטנים ייסגרו ללא הסיוע המהיר.

עולה כי במצבי משבר יש חשיבות רבה לכך שההחלטות על סיוע יתקבלו במהירות ויבוצעו קרוב ככל האפשר לתקופה שבגינה הוחלט על מתן סיוע. על כן מומלץ כי משרדי התיירות והאוצר יודאו שבזמן משבר עומדת לרשות משרד התיירות תוכנית פעולה למתן סיוע ממשלתי שניתן לממשה בלוח הזמנים הנדרש כדי לייצר ודאות לבתי המלון ולהבטיח את תכליתו באופן יעיל.

דרישת המצאת מסמכים על ידי בתי המלון כתנאי לדיון בבקשת הסיוע

על פי נוהל התמיכה הראשון נדרשו בתי המלון לצרף 32 סוגי מסמכים לבקשות הסיוע, ולפי נוהל התמיכה השני הם נדרשו לצרף 35 סוגי מסמכים.

ביוני 2022, במענה לשאלות משרד מבקר המדינה, מסרה התאחדות המלונות כי רשימת המסמכים שנדרשו בתי המלון להמציא לשם קבלת סיוע במשבר הקורונה הייתה גדולה הרבה יותר ממספר המסמכים שהתבקשו בתי המלון להגיש לצורך בחינת זכאותם לסיוע לאחר מבצע "צוק איתן"; כי דרישה זו הכבידה על בתי המלון והגדילה את הבירוקרטיה שלא לצורך: חלק מהמסמכים שנדרשו כללו כפילות של אותן בדיקות מזויות שונות; וכי כמות המידע שהתבקשו בתי המלון להגיש היה לא פרופורציונלי בהיקפו וחסר תקדים לעומת בקשות והליכים מקבילים שהתנהלו מול משרדי ממשלה אחרים במשבר הקורונה.

מומלץ כי משרד התיירות יבחן את היקפי המסמכים שנדרשו בתי המלון להמציא כחלק מהבקשות לסיוע, בשים לב לדרישות משרדי ממשלה אחרים וכן לטענות התאחדות המלונות. עוד מומלץ כי משרד האוצר יגבש עבודת מטה לבחינת מסמכים הכרחיים לקבלת סיוע בעת חירום וכן מתכונת הגשה משותפת לתוכניות הסיוע הממשלתיות השונות, על מנת להפחית בירוקרטיה ולמנוע את הצורך בהמצאת מסמכים כפולה ושאינה נדרשת לשם קבלת סיוע על ידי מבקש הסיוע.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד התיירות כי בנוהל התמיכה השני שפורסם בשנת 2022 כללה הרשימה רק את המסמכים הנחוצים ביותר במסגרת מורכבות הבדיקה.

הדרישה מבתי מלון להעביר מידע המצוי ברשות המיסים

"מדיניות פעם אחת בלבד" שאומצה בהחלטת ממשלה 1933 מאוגוסט 2016, נועדה בין היתר לשפר את השירות הממשלתי לציבור ולהפחית נטל בירוקרטי באמצעות קבלת מידע מהציבור



פעם אחת בלבד ושיתופו בין גופי הממשלה בכפוף למגבלות הגנת הפרטיות ולתנאים שנקבעו בהחלטה.

לפי נוהלי התמיכה נדרשו בתי המלון להגיש למשרד התיירות מסמכים שהיו קיימים ברשות המיסים בישראל, כמפורט להלן:

1. דוחות כספיים תקופתיים מפורטים של בתי המלון לשנים 2018 ו-2019 שהוגשו על ידם לאגף מע"ם ומצויים במערכת המחשוב של שע"ם (שירות עיבודים ממוכנים) של רשות המיסים⁷¹.

2. אישור על קבלת מענק סיוע מרשות המיסים בגין השתתפות בהוצאות קבועות, שניתן לבתי המלון במסגרת תוכנית הסיוע הכלל-משקי⁷².

משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2022 כי כחלק מהטיפול בבקשות הסיוע הוא נדרש להתייחס למידע שכבר קיים ברשויות המיסים ושהיה נחוץ לבדיקה החשבונאית של הזכאות למענק; כי לא הוגדר או מונה גורם ברור ברשות המיסים לעבודה מול המשרד בנושא זה; וכי משרד התיירות פעל לקבלת המידע תוך התייעצויות עם רשות המיסים במסגרת האילוצים של העומסים שהוטלו על עובדי הרשות מעצם טיפולם במענקים אחרים שהמדינה קבעה שיוענקו עקב משבר הקורונה.

לצד זאת נמצא כי הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה והתעשייה יצרה במהלך משבר הקורונה ממשק מקוון לקבלת מידע מרשות המיסים על זכאות העסקים למענק סיוע שאישרה להם רשות המיסים בגין הוצאות קבועות במסגרת תוכנית הסיוע הכלל-משקית, וזאת בלא שבעלי העסקים נדרשו לספק מידע זה לסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים⁷³.

מטעמי יעילות וחסכון, ולאור "מדיניות פעם אחת", שאומצה בהחלטת ממשלה 1933 מאוגוסט 2016, ראוי היה שמשרד התיירות ורשות המיסים היו מסדירים ביניהם את העברת המידע הקיים בידי רשות המיסים אשר נדרש למשרד התיירות לצורך בחינת הזכאות של בתי המלון לסיוע, במקום לבקשו מבתי המלון. הסדרה זו הייתה מקלה גם על משרד התיירות (נוסף על בתי המלון) מבחינת מהירות השגת המידע ובדיקת מהימנותו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד התיירות כי שיתוף הפעולה בינו לרשות המיסים התייעל בין הנוהל הראשון לשני.

71 מערך המחשוב של רשות המיסים בישראל, מנוהל באמצעות גוף עצמאי ברשות המיסים, שע"ם - שירות עיבודים ממוכנים, שכפופה למנהל רשות המיסים בישראל, ועוסקת בתחומי התוכנה והחומרה. ראו למשל משרד מבקר המדינה, **היבטים בפעילות רשות המיסים בתקופת משבר הקורונה** (26.10.20); משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 59ב, **פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים** (שע"ם).

72 לפי תוכנית הסיוע הכלל-משקית, רשות המיסים הייתה אמונה בין יתר תפקידיה על הוצאה לפועל של מנגנון לתשלום מענקים שנועדו לסיוע לעסקים קטנים ובינוניים ולעצמאיים, וכמו כן עסקה בהחזר הוצאות קבועות עבור עסקים רבים בהם מלונות.

73 ראו מבקר המדינה, **דוח מיוחד - התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה** (2021), "הנחות בארנונה לעסקים בתקופת משבר הקורונה", עמ' 57.



מומלץ כי משרד התיירות ורשות המיסים יסדירו ביניהם מנגנון מקוון של העברת מידע הקיים ברשות המיסים והנדרש לעבודת משרד התיירות, ושבסמכותו לקבלו, בעת שגרה ובעת חירום.

מסמכים ופעולות שנדרשו בשל השימוש במערכת מרכב"ה

משרד התיירות קבע כי הדרך היחידה הפתוחה בפני בתי המלון להגיש בקשות לקבלת כספי הסיוע היא באמצעות מערכת מרכב"ה.

1. הגשת בקשה לתמיכה באמצעות מערכת המרכב"ה מחייבת את מגיש הבקשה להעלות למערכת מסמכים מסוימים שמובנים בדרישות המערכת ושבליעדיהם לא ניתן להשלים את הטיפול בבקשה. משרד התיירות מסר במענה לשאלות משרד מבקר המדינה בדצמבר 2022 כי חלק ממסמכים אלה לא נחוצים להוכחת תנאי הזכאות לפי נוהלי התמיכות שנקבעו לסיוע למלונות. בין היתר מדובר בתזכיר ותקנון תאגיד, פירוט מייסדים ובעלי מניות, דוח תקציב מול ביצוע, דוח הוצאות של הגופים, פירוט של צדדים נוספים בעלי עניין בבתי מלון וטופס המאמת חתימה דיגיטלית.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי השימוש במערכת מרכב"ה חייב את בתי המלון להגיש מסמכים שמובנים בדרישות המערכת, אך לא נדרשו לפי נוהלי התמיכה ולא היו רלוונטיים להוכחת תנאי הזכאות לסיוע כגון תזכיר ותקנון תאגיד, פירוט מייסדים ובעלי מניות, דוח תקציב מול ביצוע, דוח הוצאות של הגופים, פירוט של צדדים נוספים בעלי עניין בבתי המלון. הדרישות להעלאת מסמכים אלה לא הוסרו ממערכת מרכב"ה לפני פתיחת האפשרות לבתי המלון להגיש בקשות לסיוע מכוח נוהל התמיכה הראשון. הדבר גרם לעומס מיותר הן על בתי המלון שנדרשו להציגם והן על משרד התיירות שנדרש לוודא העלאת אותם מסמכים כדי להמשיך טיפול בבקשה.

משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה ביוני ובדצמבר 2022 כי לאחר פעולה שלו בעניין מול אגף החשב הכללי במשרד האוצר, הוסרו במהלך שנת 2021 ממודול התמיכות שיועד לשימוש בתי המלון במערכת מרכב"ה הדרישות למסמכים שאינם רלוונטיים להוכחת זכאות.

2. אחד ממאפייני מערכת מרכב"ה הוא הצורך ברכישה ושימוש ב"כרטיס חכם" על ידי משתמשי המערכת, ובכלל זאת מבקשי הסיוע, וכן הצורך בהצטיידות בקורא כרטיסים ייעודי. משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2022, כי מדובר בפעולות שבתי המלון נדרשו לעשות במהלך המשבר, ואשר ארכו מספר שבועות, והאריכו את משך הזמן למימוש נוהל התמיכה.



בביקורת הועלה כי בעת פתיחת האפשרות להגיש בקשה לסיוע לפי נוהל התמיכה הראשון, לא היו ברשות בתי המלון "כרטיס חכם" והציוד הנלווה לו שנדרש לעבודה במערכת מרכב"ה. במצב דברים זה נדרשו בתי המלון להתחיל בתהליך הנפקת כרטיס חכם ורכישת הציוד הנלווה עם פרסום נוהל התמיכה. נמצא כי השלמת פעולות אלו תרמה גם היא לעיכוב בקבלת כספי הסיוע.

מומלץ שמשרדי התיירות והאוצר יוודאו כי מערכות המידע שנועדו לתמוך במימוש כספי סיוע מהיר בשעת חירום, יהיו תואמות לדרישות המצופות מהמערכת ומהמשתמשים באופן שיקל את השימוש בהן על ידי הנוגעים בדבר. כמו כן מומלץ כי משרדי התיירות והאוצר ישקלו את הצורך בהקמת אתר לשעת חירום שיאפשר הגשת מסמכים מהירה ללא הצורך בעזרים טכנולוגיים כגון כרטיס חכם וקורא כרטיסים שאינם מצויים בידי מושאי הסיוע.

היכולות האופרטיביות של משרד התיירות להפעיל מערך סיוע כספי במצב חירום

ניהול יעיל של מערך ממשלתי למתן סיוע מכספי מדינה, במיוחד בסדר גודל של מאות מיליוני ש"ח כדוגמת הסיוע הייחודי לבתי המלון, ובמצב של התמשכות משך הסיוע הנדרש וחוסר ודאות בנוגע למועד סיומו, מחייב בין היתר הקצאת משאבי כוח אדם בעלי היכרות וידע מוקדמים עם נהלי הסיוע החלים במצב חירום ובעלי מיומנות ויכולת לנהל מערך שכזה. בין הפעולות הנדרשות נכללות בחינה של שלמות המסמכים המצורפים לבקשות הסיוע, סיוע למבקשים במילוי הבקשות במידת הצורך, מתן תשובות לשאלות הבהרה, תיעוד תהליכי קבלת ההחלטות לגבי הבקשות, ביצוע בקורות ככל שנדרש וקיום ממשקים פנים-משרדיים ומול גורמי חוץ.

כוח האדם במשרד התיירות שניהל את מערך הסיוע הייחודי לבתי המלון במשבר הקורונה, על כל הכרוך בכך, כלל שתי עובדות מהמשרד שביצעו זאת נוסף על תפקידן (להלן - שתי העובדות)⁷⁴. לצדן עבדה רואת חשבון חיצונית שהעסיק המשרד לשם בדיקת הבקשות מהבחינה החשבונאית. בסיום הבדיקות הביאו העובדות את הבקשות לדיון בוועדה ייחודית שהוקמה במשרד התיירות ושכסמכותה היה לאשר או לדחות אותן (להלן - ועדת התמיכות).

74 אחת מהעובדות הללו גם הייתה אחראית על מערך הסיוע למורי דרך במשבר הקורונה.



הועלה כי שתי העובדות שמשרד התיירות הקצה לניהול מערך הסיוע הייחודי לבתי המלון בהיקף של עד 450 מיליון ש"ח, נדרשו לטפל בנושא נוסף על התפקידים השוטפים שהיו באחריותן במשרד, בפרק זמן של כ-20 חודשים בכ-1,600 בקשות סיוע של בתי מלון; ניהלו כ-5,000 התכתבויות מול בתי מלון ובו-זמנית נתנו מענה טלפוני לפניית של בתי מלון; בדקו כ-60,000 מסמכים שהגישו בתי המלון ובכלל זאת טיפלו בהשגות; הכינו פרוטוקולים של כ-70 דיונים של ועדת התמיכות שבהם אושר סיוע בסך כולל של כ-256 מיליון ש"ח נכון ליוני 2022; הפעילו מערך בקרה שכלל ספירה פיזית של חדרי מלון ב-157 בתי מלון וטיפלו בפניות פרטניות מול התאחדות המלונות לגבי נתונים של 369 בתי מלון⁷⁵; נתנו סיוע טכני שוטף לקשיים של בתי המלון בתפעול מערכת מרכז"ה, כגון קשיים ברישום למערכת ובהעלאת מסמכים. יצוין כי בכ-98% מהבקשות של בתי המלון בפעילה הראשונה והשנייה היו חסרים מסמכים שהצריכו ליווי צמוד של שתי העובדות; כל זאת, ובלא שהיה להן ניסיון בהפעלת מערך סיוע מסוג זה.

בביקורת הועלה כי העומס הרב שהיה כרוך בניהול מערך הסיוע הייחודי לבתי המלון על ידי שתי עובדות שהוקצו לנמשא על ידי משרד התיירות היה אחת מהסיבות המרכזיות לעיכובים בחלוקת כספי הסיוע הייחודי לבתי המלון. קושי זה בלט ובא לידי ביטוי ביתר שאת בתקופה שבה אחת משתי העובדות נעדרה כמה חודשים מהעבודה במשרד, והמשימה נותרה כמעט כולה על כתפיה של עובדת אחת.

משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2022 כי המציאות האמורה הייתה ידועה להנהלת משרד התיירות, אולם ניהול מערך הסיוע הייחודי לבתי המלון דרש עבודה מורכבת והשקעה רבה, והמשרד לא הצליח להכשיר כוח אדם נוסף מיומן שיתמוך באופן קבוע בניהול מערך הסיוע.

באפריל ויוני 2022 משרד התיירות הסביר למשרד מבקר המדינה כי הקושי העיקרי בתפעול מערך הסיוע לבתי המלון על ידו נבע מכך שאין לו התמחות ומיומנות לביצוע עבודה חשבונאית כה משמעותית ועמוקה, הוא אינו מכיר די הצורך את הפרופיל הכלכלי של בתי המלון השונים ואין לו גישה למידע כלכלי רלוונטי על בתי מלון המצוי בידי גופים ציבוריים אחרים שמקשים על העברתו למשרד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה חזר משרד התיירות והסביר כי מצב העניינים הייחודי שנוצר חייב את המשרד להתמודדות יוצאת דופן - הפעלת מנגנוני סיוע בלא שהיו לו ניסיון, כוח אדם, סמכויות ואמצעים נוספים שהם חיוניים להפעלתם כפי שקיים ברשות המיסים - הגוף שהפעיל את מנגנוני הסיוע הכלל-משקי במשבר הקורונה. כך, בין היתר, לא יכול היה משרד התיירות לתת מקדמות כדי לייעל את מתן המענקים ולקצר את זמני החלוקה ולצד זאת להפעיל אמצעי הרתעה מפני זיוף נתונים על ידי מבקשי הסיוע ולגבות החזר מקדמות במקרה שמתבררת בדיעבד אי-זכאות לסיוע. לפיכך, המשרד נדרש לוודא מעל לכל ספק כי כל בית המלון שהגיש בקשה לסיוע אכן היה זכאי למענק, דבר שסרב את הפעלת מנגנון הסיוע. משרד התיירות

75 מרכיב מרכזי בנוהלי התמיכה הוא שהתמיכה הכספית תהיה תשלום על בסיס מספר חדרי המלון. הספירה נדרשה על רקע מידע שהיה חסר במשרד התיירות בעניין זה ומאחר ולעתים מספר חדרים במלון אינו נתון מוסכם או מוחלט. כך למשל סוויטות בבתי מלון שיש בהן מספר חדרים ויש להחליט אם לקחת זאת בחשבון בעת תחשיב כספי הסיוע שיינתנו.



הוסיף כי לדעתו הוא אינו הגוף המתאים להפעלת מנגנוני פיצויים לתעשיית התיירות בשעת משבר, וכי דרך המלך להפעלת מנגנון פיצויים היא דרך רשות המיסים.

נוכח הקשיים של משרד התיירות בביצוע הפעילות האופרטיבית שנדרשה למימוש החלטות הממשלה בנוגע למתן סיוע ייחודי לבתי מלון, מומלץ כי משרד התיירות בשיתוף משרד האוצר יבצעו בחינה של יכולותיו האופרטיביות של משרד התיירות להפעיל ביעילות ובמהירות במצבי חירום מערך סיוע בהיקף כה נרחב ומתמשך כדוגמת הסיוע שהוחלט לתת לבתי המלון במשבר הקורונה תוך התחשבות במשאבים המיוחדים הכרוכים בטיפול במערך שכזה, זאת כחלק מהיערכות למצבי חירום עתידיים. כמו כן מומלץ למשרד האוצר לבחון בראיה כלל-משקית את האפשרות לכך שחלק מתקציבי סיוע ממשלתיים שיוקצו במצבי חירום בעתיד יכללו הקצאת משאבים לניהול מערכי הסיוע, לפיקוח ולבקרה עליהם.

יש לציין לחיוב את מאמציו של משרד התיירות ובמיוחד את צוות העובדות שנדרש לתפעל במאמץ רב מערך סיוע משמעותי ורחב לכ-600 בתי מלון, בשיתוף חברי ועדת התמיכות, זאת נוסף על תפקידן העיקרי במשרד.

מועילות הסיוע הייחודי שניתן לבתי המלון ויעילותו

בהחלטות הממשלה לתמיכה ייחודית בבתי המלון ובדברי ההסבר שלהן נקבע כי מטרת הסיוע היא לשמר את התשתית המלונאית בארץ בתקופת משבר הקורונה, ולמנוע מצב שבו בתי מלון ייסגרו והשקעות המדינה בהם ירדו לטמיון בשל אי-עמידתם בקשיים הכלכליים שנגרמו להם בשל המגבלות שהטילה המדינה על כניסת תיירים לארץ כחלק מההתמודדות עם המגפה.

הסיוע שניתן לשלוש רשתות המלונות מהגדולות בישראל מכוח החלטת הממשלה הראשונה - בחינה כלכלית של משרד מבקר המדינה

הזכאות לקבלת הסיוע הייחודי הותנתה בהוכחת ירידה במחזורי הפעילות בשיעורים שנקבעו בנוהלי התמיכה. משרד מבקר המדינה ביצע ניתוחים פיננסיים של ההכנסות, הרווחיות והנזילות של שלוש רשתות המלונות מהגדולות בישראל, כדי לקבל את תמונת המצב הפיננסית של הרשתות בתקופה שבגינה העניקה להן המדינה סיוע ייחודי בין יוני 2020 ועד דצמבר 2021. הבדיקה נעשתה בהסתמך על דוחותיהן הכספיים שפורסמו לציבור, ולהלן תוצאותיה:



1. בדיקת הכנסות ורווחיות

א. רשת מלונות א'76: עבור יוני 2020 עד מאי 2021, קיבלה רשת מלונות א' מהמדינה סיוע ייחודי, עבור 19 בתי מלון, בהיקף מצטבר של כ-14.5 מיליוני ש"ח. נמצא כי ברשת זו חלה בשנת 2021 התאוששות במדדי הכנסות ורווחים, לאחר ההפסדים בשנת 2020, כמתואר בלוח שלהלן:

לוח 6: הכנסות ורווחים בפעילות רשת מלונות א', 2019 - 2021
(באלפי ש"ח, ובאחוזים)

2019	2020	2021	מדדים כספיים
1,464,567	743,966	1,607,669	מחזור הפעילות
1,458,080	743,966	1,580,718	מתוך זה הכנסות אירוח
-	13,405	1,121	מענקי קורונה הרשומים במסגרת הכנסות אחרות*
407,815	106,131	553,311	רווח גולמי
28%	14%	34%	שיעור הרווח הגולמי ממחזור הפעילות
175,840	(36,624)	320,749	רווח (הפסד) לפני מיסים על ההכנסה
175,840	(50,029)	319,628	רווח (הפסד) לפני מיסים על ההכנסה בניכוי מענקי קורונה הרשומים בהכנסות אחרות
143,140	(24,499)	252,236	רווח (הפסד) לשנה

המקור: דוחות כספיים של הרשת.
* מכוח הסיוע הייחודי לבתי המלון.

ב. רשת מלונות ב'77: עבור יוני 2020 עד מאי 2021, קיבלה רשת מלונות ב' סיוע ייחודי מהמדינה, עבור 19 בתי מלון, בהיקף מצטבר של כ-18.4 מיליוני ש"ח. נמצא כי גם ברשת זו חלה בשנת 2021 התאוששות במדדי הכנסות ורווחים, לאחר ההפסדים בשנת 2020, כמתואר בלוח שלהלן:

76 רשת מלונות א' - רשת ישרוטל בע"מ.
77 רשת מלונות ב' - רשת מלונות דן בע"מ.



**לוח 7: הכנסות ורווחים בפעילות רשת מלונות ב', 2019 - 2021
(באלפי ש"ח, ובאחוזים)**

2019	2020	2021	מדדים כספיים
1,497,363	747,844	971,272	מחזור הפעילות
1,446,539	722,508	939,465	מתוך זה הכנסות אירוח
-	15,500	2,900	מענקי קורונה הרשומים במסגרת הכנסות אחרות*
-	8,700	15,000	מענקי קורונה הרשומים כהקטנת עלויות**
500,738	159,655	243,216	רווח גולמי
33%	21%	25%	שיעור הרווח הגולמי ממחזור הפעילות
163,632	(147,274)	30,854	רווח (הפסד) לפני מיסים על ההכנסה
163,632	(162,774)	27,954	רווח (הפסד) לפני מיסים על ההכנסה בניכוי מענקי קורונה הרשומים בהכנסות אחרות
118,586	(129,194)	17,802	רווח (הפסד) לשנה

מקור: דוחות כספיים של הרשת.

* מכוח הסיוע הייחודי

** מכוח הסיוע הכלל-משקי

ג. רשת מלונות ג'⁷⁸: עבור יוני 2020 עד מאי 2021, קיבלה רשת מלונות ג' סיוע ייחודי מהמדינה עבור 25 בתי מלון, בהיקף מצטבר של כ-26.4 מיליוני ש"ח. נמצא כי רשת זו צמצמה באופן ניכר בשנת 2021 את הפסדיה לעומת שנת 2020⁷⁹, כמתואר בלוח שלהלן:

78 רשת מלונות ג' - רשת פתאל החזקות (1998) בע"מ.

79 בניתוח של הרווחיות התפעולית של הרשת לפי מגזרי פעילות עלה שהרשת רשמה רווח תפעולי חיובי בגין פעילותה בישראל ועיקר ההפסדים התפעוליים מוסברים על ידי פעילותה בחו"ל (ראו להלן).



לוח 8: הכנסות ורווחים בפעילות הכוללת בארץ ובחו"ל של רשת
מלונות ג', 2019 - 2021 (באלפי ש"ח, ובאחוזים)*

2019	2020	2021	מדדים כספיים
5,342,389	1,903,926	3,040,666	מחזור הפעילויות
5,002,816	1,679,792	2,806,058	מתוך זה הכנסות אירוח
-	22,507	3,889	מענקי קורונה מכוח הסיוע הייחודי לבתי המלון**
-	255,000	153,000	מענקי קורונה הרשומים כהקטנת הוצאות שכר***
-	36,000	400,000	מענקי קורונה הרשומים כהקטנת הוצאות תפעול אחרות****
2,433,283	581,657	1,566,516	רווח גולמי
46%	31%	52%	שיעור הרווח הגולמי ממחזור הפעילות
57,396	(1,599,212)	(361,622)	רווח (הפסד) לפני מיסים על ההכנסה
57,396	(1,599,212)	(388,022)	רווח (הפסד) לפני מיסים על ההכנסה בניכוי מענקי קורונה מכוח הסיוע הייחודי לבתי המלון****
40,842	(1,324,284)	(222,804)	רווח (הפסד) לשנה

המקור: דוחות כספיים של הרשת ונתוני מרכז"ה לעניין מענקי קורונה.

* בגין הפעילות הכוללת של רשת מלונות ג' בארץ ובחו"ל.

** מכוח הסיוע הייחודי לבתי המלון.

*** מענקי שכר בגין קורונה שהתקבלו באירופה (בעיקר מגרמניה ומהולנד).

**** פיצויי קורונה באירופה (בעיקר מגרמניה).

***** מתשובת רשת מלונות ג' למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 עלה שהפיצוי בגין שנת

2020 נרשם בשנת 2021, ולכן בחישוב הרווח (הפסד) לפני מיסים על ההכנסה בניכוי

מענקי הקורונה לשנת 2021 נוכח סך המענקים בגין שנת 2020 ו-2021 (כ-26.4 מיליון ש"ח).

להשלמת ניתוח נתוני הרווחיות של רשת מלונות ג', אשר כאמור רשמה הפסדים בשנת

2021, בדק משרד מבקר המדינה את פעילות הרשת בישראל לעומת פעילותה בחו"ל.

בבדיקה הועלה כי פעילות הרשת מחולקת לארבע פעילויות עיקריות: (א) בארץ, (ב)

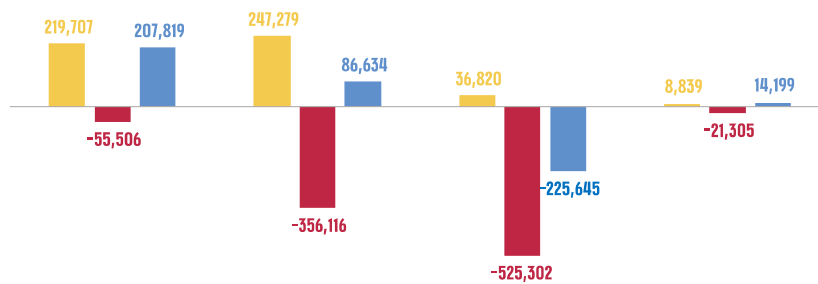
באירופה (בעיקר גרמניה למעט בריטניה אירלנד ואגן הים התיכון), (ג) בריטניה



ואירלנד, (ד) אחר הכולל השקעות נוספות באמצעות חברות מוחזקות באגן הים התיכון והשקעות נוספות⁸⁰.

ניתוח הרווחיות בארבעת המגזרים השונים מלמד שההפסדים שרשמה הרשת בשנת 2021 נגרמו בעיקר מפעילותה בחו"ל. אומנם מתשובת רשת מלונות ג' מינואר 2023 היא ציינה כי היא רשמה הפסד לצורכי מס בישראל של כ-7.7 מיליוני ש"ח וכ-167.8 מיליוני ש"ח בשנים 2021 ו-2020 בהתאמה, אולם מניתוח הפעילות התפעולית בישראל עלה שהיא רשמה רווחים בשנת 2021. בתרשימים הבאים יוצגו נתוני הרווח או ההפסד התפעולי, שיעור הרווח התפעולי מההכנסות וההכנסות של רשת מלונות ג' בארץ ובחו"ל בשנים 2019 - 2021:

תרשים 21: הרווח או ההפסד התפעולי לפני ההוצאות האחרות לפי מגזרי פעילות ללא הסיוע הייחודי לבתי המלון שניתן בישראל, רשת מלונות ג', 2019 - 2021 (באלפי ש"ח)



	ישראל	אירופה (בעיקר גרמניה)	בריטניה ואירלנד	אחר
2019	219,707	247,279	36,820	8,839
2020	-55,506	-356,116	-525,302	-21,305
2021	207,819	86,634	-225,645	14,199

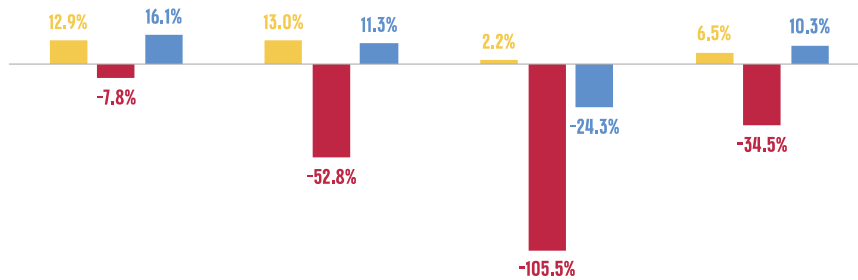
לפי הדוחות הכספיים של רשת מלונות ג', בעיבוד משרד מבקר המדינה.

80 בהתאם לביאור לפי מגזרי פעילות בדוח הכספי של הרשת לשנת 2021.



כפי שעולה מתרשים 21, כ-94% מההפסד התפעולי של רשת מלונות ג' בשנת 2020 נבעו מפעילותה בחו"ל, מהם כ-55% (כ-525.3 מיליון ש"ח) מפעילותה בבריטניה ואירלנד, וכ-37% (כ-356.1 מיליון ש"ח) מפעילותה ביתר ארצות אירופה ובעיקר גרמניה; בשנה זו הפסד הרשת בגין הפעילות בישראל היה נמוך יחסית (כ-55.5 מיליון ש"ח). יתרה מכך, כפי שעולה מהתרשים, בעוד שבשנת 2021 רשמה רשת מלונות ג' הפסדים בסך כ-225.6 מיליון ש"ח בגין פעילותה בבריטניה ואירלנד, הרווח התפעולי הגבוה ביותר שהיא השיגה בשנה זו היה בגין פעילותה בישראל ועמד על כ-207.8 מיליון ש"ח (ללא מענקי הסיוע הייחודי לבתי המלון שניתן בישראל) (לעומת רווח תפעולי של כ-86.6 מיליון ש"ח ביתר ארצות אירופה ובעיקר גרמניה, ורווח אחר של כ-14.2 מיליון ש"ח).

תרשים 22: שיעור הרווח התפעולי לפני הוצאות האחרות לפי מגזרי פעילות, ללא הסיוע הייחודי לבתי המלון שניתן בישראל, רשת מלונות ג', 2019 - 2021



	ישראל	אירופה (בעיקר גרמניה)	בריטניה ואירלנד	אחר
2019	12.9%	13.0%	2.2%	6.5%
2020	-7.8%	-52.8%	-105.5%	-34.5%
2021	16.1%	11.3%	-24.3%	10.3%

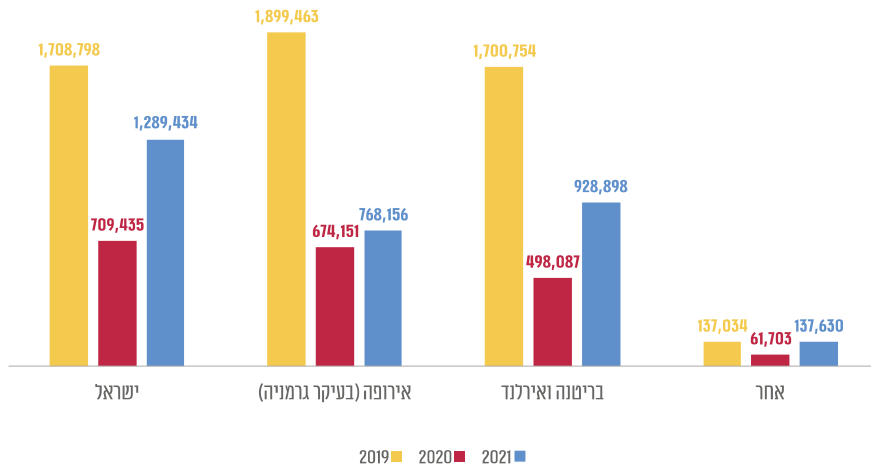
נתוני הדוחות הכספיים של רשת מלונות ג', בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 22 עולה כי בשנת 2020 ההפסדים התפעוליים ביחס למחזור היו הנמוכים ביותר בגין פעילות רשת מלונות ג' בישראל (כ-7.8%), ואילו בשנת 2021 הרווח התפעולי ביחס למחזור היה הגבוה ביותר בגין פעילותה בישראל (כ-16.1% ללא הסיוע הייחודי לבתי המלון שניתן בישראל). שיעור זה אף גבוה משיעור הרווח התפעולי מההכנסות בשנת 2019 (כ-12.9%).

נוסף על כך יש לתת משקל למחזור הפעילות של בתי מלון אשר מהווה קריטריון למתן הסיוע. להלן בתרשים 23 מוצג ניתוח השינויים במחזור הפעילות של רשת מלונות ג' בשנים 2019 עד 2021 לפי מגזרי פעילות:



תרשים 23: הכנסות לפי מגזרי פעילות, ללא הסיוע הייחודי לבתי המלון שניתן בישראל, רשת מלונות ג', 2019 - 2021 (באלפי ש"ח)



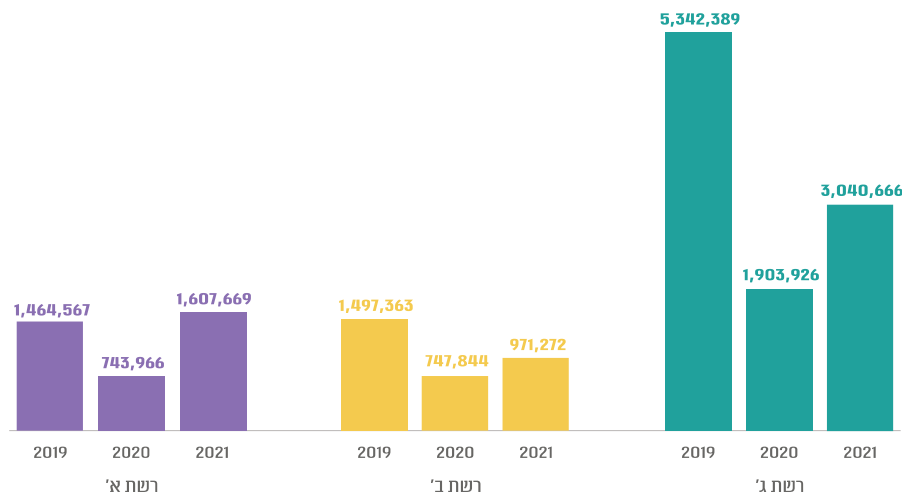
על פי נתוני הדוחות הכספיים של רשתות בתי המלון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כפי שניתן לראות מתרשים 23, בשנת 2020 מחזור פעילות רשת מלונות ג' בישראל ירד כמצופה, עקב משבר הקורונה, יחסית לשנת 2019 בשיעור גבוה של כ-58% (כ-709.4 מיליוני ש"ח לעומת כ-1.7 מיליארד ש"ח). אולם בשנת 2021 נרשם שיפור חד של כ-82% במחזור הפעילות ביחס לשנת 2020 והוא היה כ-1.3 מיליארד ש"ח (ללא הסיוע הייחודי לבתי המלון שניתן בישראל).

להלן בתרשימים 24 ו-25 המחשה גרפית לנתוני המחזורים של הרשתות שנבדקו ונתוני הרווח וההפסד שלהן בשנים 2019 עד 2021:

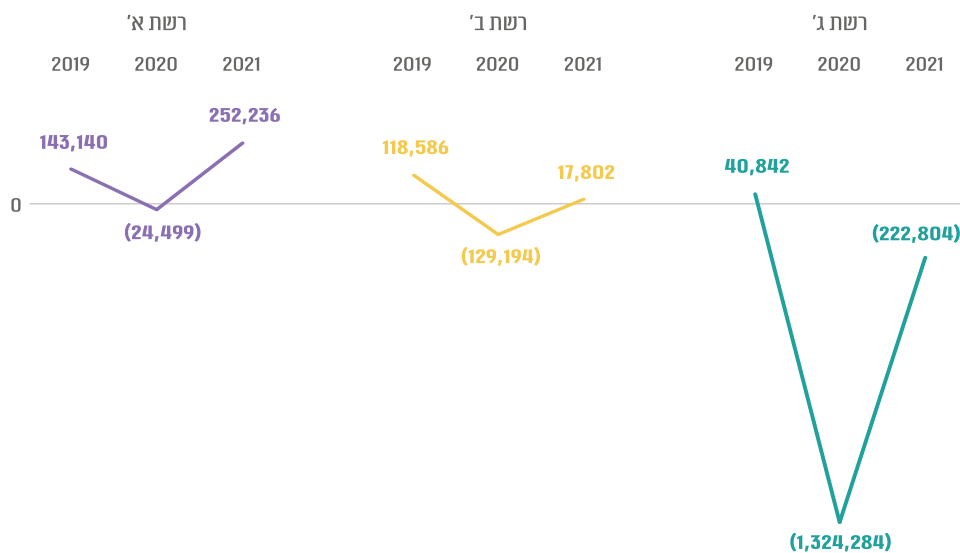


תרשים 24: נתוני המחזור באלפי ש"ח של רשתות מלונות א', ב ו-ג', 2019 - 2021



על פי נתוני הדוחות הכספיים של רשתות המלונות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 25: נתוני הרווח (וההפסד) באלפי ש"ח של רשתות מלונות א', ב ו-ג',* 2021 - 2019

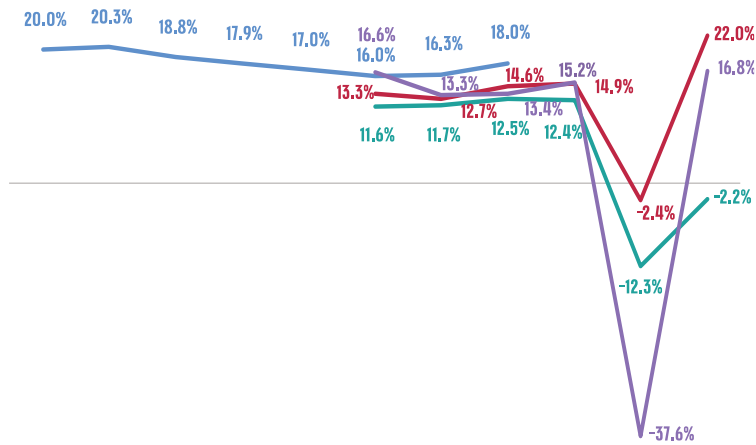


על פי נתוני הדוחות הכספיים של רשתות המלונות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * ההפסד של רשת ג' משקף הפסד עבור כלל פעילותה בארץ ובח"ל, כאשר בישראל פעילותה הניבה רווחים תפעוליים משמעותיים כמתואר לעיל.



להשלמת הבדיקה ערך משרד מבקר המדינה בדיקות נוספות של יחסי רווחיות בשלוש רשתות בתי המלון לרבות ניתוח נתוני רווחיות של ענף שירותי אירוח שמפרסמת הלמ"ס (זאת כדי להשוות לרמת הרווחיות והניזילות המקובלת בענף⁸¹). להלן בתרשים 26 נתוני הרווח התפעולי מהפדיון של שלוש הרשתות לשנים 2017 עד 2021, ללא רווחי הון⁸² וללא הסיוע הייחודי שניתן לרשתות אלה בישראל:

תרשים 26: הרווח התפעולי מהפדיון ללא רווחי הון וללא הסיוע הייחודי שניתן לבתי המלון בישראל ברשתות מלונות א', ב' ו-ג', 2016 - 2021 והממוצע בענף שירותי האירוח, 2011 - 2018



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
ענף שירותי אירוח (55)	20.0%	20.3%	18.8%	17.9%	17.0%	16.6%	16.3%	18.0%			
רשת א'						13.3%	12.7%	14.6%	14.9%	-2.4%	22.0%
רשת ב'						11.6%	11.7%	12.5%	12.4%	-12.3%	-2.2%
רשת ג'						16.6%	13.3%	13.4%	15.2%	-37.6%	16.8%

על פי נתוני הדוחות הכספיים של רשתות בתי המלון והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

81 לתרשים זה, ולתרשים 27 שלהלן, שמציג את היחס בין התזרים מהפעילות השוטפת (CFO) להתחייבויות השוטפות של הרשתות בשנים 2017 - 2021, הוספו גם נתונים של היחס השוטף מתוך סקר ענפי הכלכלה של הלמ"ס - ענף שירותי אירוח (ענף 55). יוער כי סקר ענפי הכלכלה מפורסם בפיגור של שלוש שנים ולכן הנתונים הזמינים במועד הניתוח לעיל הם עד 2018, אולם הנתונים מאפשרים לקבל מידע על סדרי הגודל של ערכי היחס המקובלים בענף כאשר מנתחים נתונים עדכניים של יחס זה בשלוש רשתות המלונות.

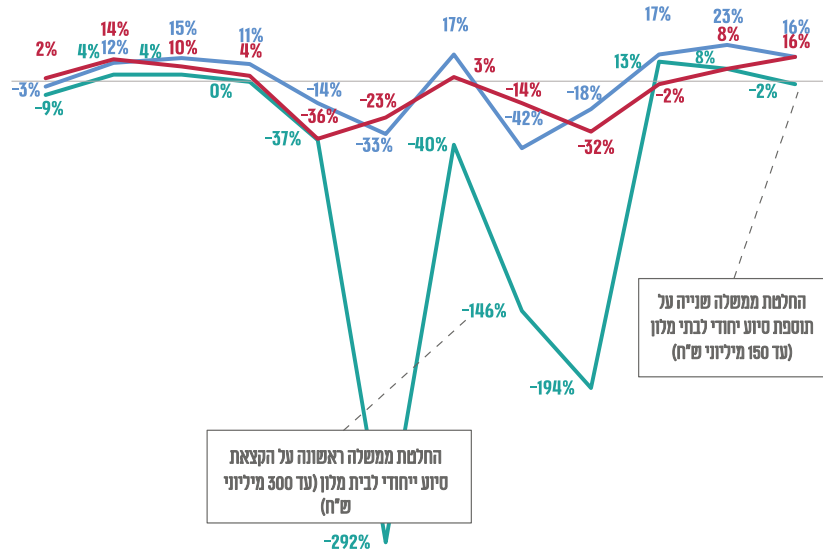
82 יחס זה מאפשר ללמוד על הרווחיות התפעולית של רשתות המלונות מפעילות הליבה שלהם (אספקת שירותי אירוח) כלומר הרווחיות מחושבת ללא עלויות מימון (לא פעילות תפעולית) וללא רווחי הון (מכירת נכסים ושינוי בשווי הוגן של נכסים שהם לא פעילות תפעולית ולעיתים גם אירועים חד פעמיים).



ניתן לראות בתרשים 26 שחל שיפור בשנת 2021 לעומת שנת 2020 ברווח התפעולי מהפדיון ללא רווחי הון וללא הסיוע הייחודי לרשתות בכל שלוש רשתות בתי המלון. למעשה שתיים מתוך שלוש הרשתות עברו מהפסד תפעולי (ללא רווחי הון וללא הסיוע הייחודי) בשנת 2020 לרווח תפעולי בשנת 2021, ורשת מלונות ב' אומנם רשמה הפסד תפעולי מהפדיון ללא רווחי הון וללא הסיוע הייחודי אך שיעור ההפסד צומצם באופן ניכר (משיעור הפסד של כ-12.3% בשנת 2020 לשיעור הפסד של כ-2.2% בשנת 2021). זאת ועוד, ברשתות מלונות א' ו-ג' בשנת 2021 הרווח התפעולי ללא רווחי הון וללא הסיוע הייחודי לבתי המלון מהפדיון היה כ-22.0% וכ-16.8% בהתאמה - גבוה מהיחס בשנת 2019 (כ-14.9% וכ-15.2% בהתאמה). השיפור ברווחיות היה בין היתר כתוצאה מהגידול במספר הלינות של ישראלים בבתי המלון (ראו תרשים 11 לעיל, לינות ובתי מלון בשנים 2014-2021 (במיליונים)).

להלן יוצג בתרשים 27 שיעור הרווח הנקי מהמחזור של שלוש רשתות המלונות על בסיס נתונים רבעוניים:

תרשים 27: הרווח הנקי מהמחזור של רשתות מלונות א', ב' ו-ג', נתונים רבעוניים, רבעון ראשון 2019 - רבעון רביעי 2021



	רבעון ראשון 2019	רבעון שני 2019	רבעון שלישי 2019	רבעון רביעי 2019	רבעון ראשון 2020	רבעון שני 2020	רבעון שלישי 2020	רבעון רביעי 2020	רבעון ראשון 2021	רבעון שני 2021	רבעון שלישי 2021	רבעון רביעי 2021
רשת א'	-3%	12%	15%	11%	-14%	-33%	17%	-42%	-18%	17%	23%	16%
רשת ב'	2%	14%	10%	4%	-36%	-23%	3%	-14%	-32%	-2%	8%	16%
רשת ג'	-9%	4%	4%	0%	-37%	-292%	-40%	-146%	-194%	13%	8%	-2%

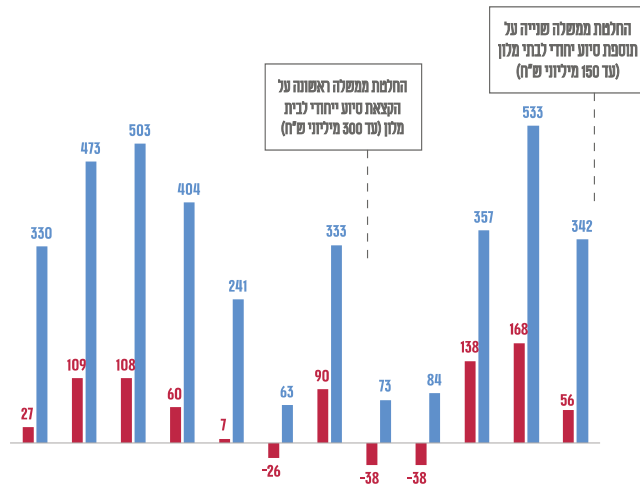
על פי נתוני הדוחות הכספיים של רשתות בתי המלון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



ניתן לראות מהתרשים כי חל שיפור ברווחיות (שיעור הרווח הנקי מהמחזור) בשלוש הרשתות ברבעון השני בשנת 2021, וברשתות מלונות א' וב' גם ברבעון השלישי של שנת 2021. למעשה ברבעון השלישי והרביעי של שנת 2021 שיעור הרווח הנקי מהמחזור ברשת מלונות א' היה גבוה משיעורו מהרבעונים המקבילים בשנת 2019 (כ-23%, כ-16%; לעומת כ-15%, כ-11%); ברשת מלונות ב' ברבעון הרביעי של שנת 2021 שיעור הרווח הנקי מהמחזור היה גבוה מהשיעור ברבעון המקביל בשנת 2019 (כ-16%; לעומת כ-4%).

בנוגע לרשת מלונות ג', כאמור פעילותה כוללת גם פעילות באירופה. ניתוח מחזור הפעילות, ה-EBITDA (רווח תפעולי לפני ריבית, מיסים, פחת והפחתות) ושיעור ה-EBITDA מהמחזור על בסיס רבעוני בגין פעילותה בישראל מוצג בתרשים שלהלן:

תרשים 28: הכנסות מגזר ה-EBITDA רשת מלונות ג' מגזר פעילות ישראל, רבעון ראשון 2019 - רבעון רביעי 2021 (במיליוני ש"ח)

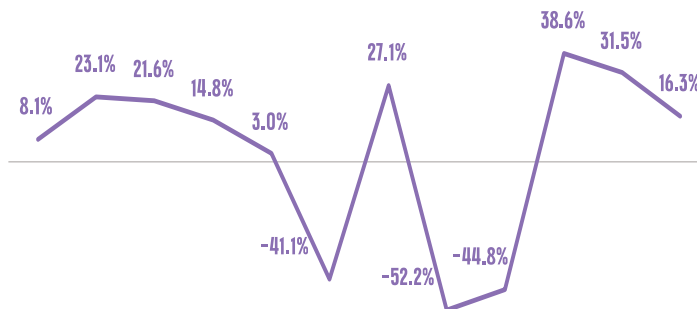


רבעון	רבעון שני 2019	רבעון שלישי 2019	רבעון רביעי 2019	רבעון ראשון 2020	רבעון שני 2020	רבעון שלישי 2020	רבעון רביעי 2020	רבעון ראשון 2021	רבעון שני 2021	רבעון שלישי 2021	רבעון רביעי 2021	
הכנסות מגזר	330	473	503	404	241	63	333	73	84	357	533	342
רווח (הפסד) תפעולי לפני פחת והפחתות והוצאות אחרות (EBITDA)	27	109	108	60	7	-26	90	-38	-38	138	168	56

על פי נתוני הדוחות הכספיים של רשתות המלונות, בעיבוד משרד מבקר המדינה



תרשים 29: רשת מלונות ג' שיעור ה-EBITDA מהכנסות מגזר פעילות ישראל, רבעון ראשון 2019 - רבעון רביעי 2021



רבעון	שיעור	רבעון	שיעור	רבעון	שיעור	רבעון	שיעור	רבעון	שיעור	רבעון	שיעור
ראשון 2019	8.1%	שני 2019	23.1%	שלישי 2019	21.6%	רביעי 2019	14.8%	ראשון 2020	3.0%	שני 2020	-41.1%
רבעון ראשון 2020	3.0%	רבעון שני 2020	-41.1%	רבעון שלישי 2020	27.1%	רבעון רביעי 2020	-52.2%	רבעון ראשון 2021	-44.8%	רבעון שני 2021	38.6%
רבעון רביעי 2021	16.3%	רבעון שלישי 2021	31.5%	רבעון שני 2021	38.6%	רבעון ראשון 2021	-44.8%	רבעון רביעי 2021	16.3%	רבעון שלישי 2021	31.5%

על פי נתוני הדוחות הכספיים של רשתות המלונות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות מהתרשימים את הגידול בהכנסות, ב-EBITDA ובשיעור ה-EBITDA מהכנסות של רשת מלונות ג' בגין הפעילות בישראל ברבעונים השני והשלישי של שנת 2021. זאת ועוד, שיעור ה-EBITDA מהכנסות ברבעונים השני, השלישי והרביעי של שנת 2021 (כ-38.6%, כ-31.5% וכ-16.3% בהתאמה) היה גבוה מהשיעורים ברבעונים המקבילים בשנת 2019 (כ-23.1%, כ-21.6% וכ-14.8% בהתאמה).

2. ניתוח נזילות

משרד מבקר המדינה בדק את רמת הנזילות⁸³ בשלוש רשתות המלונות באמצעות שני יחסי נזילות מקובלים:

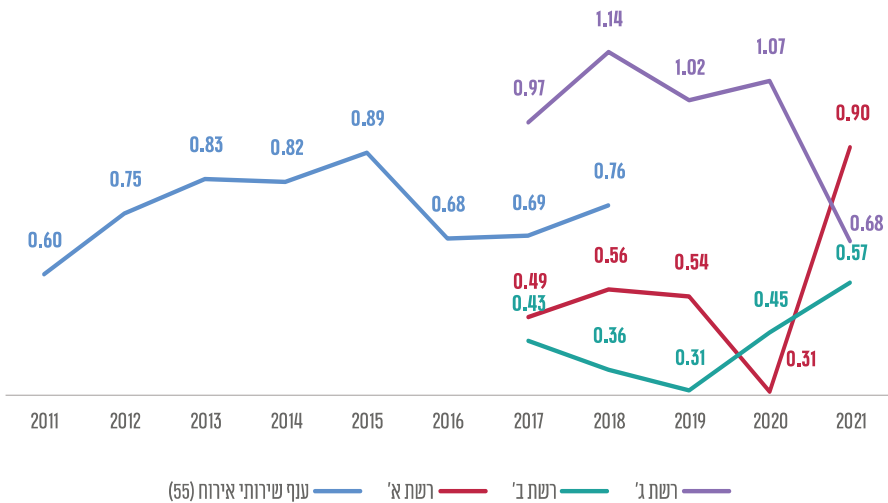
א. היחס השוטף⁸⁴ של הרשתות בשנים 2017 - 2021 והממוצע בענף שירותי האירוח בשנים 2011 - 2018, כמפורט בתרשים 30 שלהלן:

83 הנזילות משקפת את יכולתה של החברה לעמוד בכל התחייבויותיה בטווח הקצר, במהלך העסקים הרגיל שלה.

84 היחס בין הנכסים השוטפים להתחייבויות השוטפות.



תרשים 30: היחס השוטף ברשתות מלונות א', ב' ו-ג', בשנים 2017 - 2021 והממוצע בענף שירותי האירוח בשנים 2011 - 2018



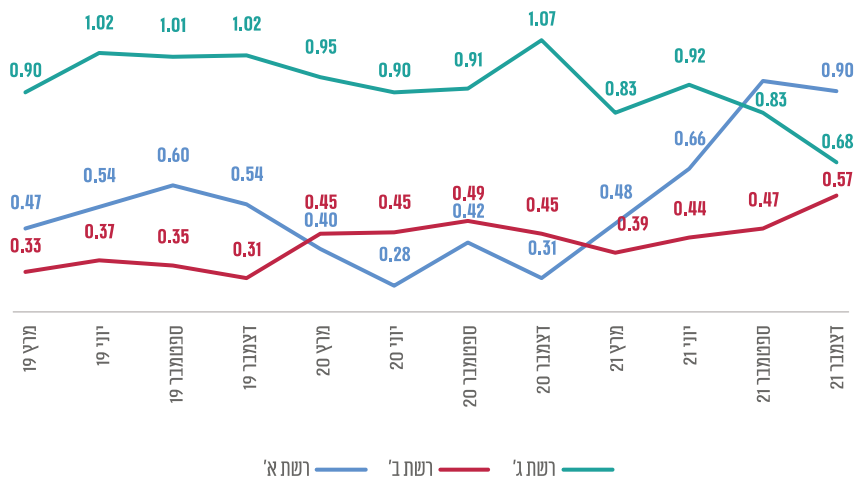
על פי נתוני הדוחות הכספיים של רשתות המלונות והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות מהתרשים שהיחסים המקובלים בענף נמוכים מערך '1', כלומר הענף מתנהל בדרך כלל ברמות נזילות נמוכות ושבשתיים מתוך שלוש רשתות המלונות (רשת מלונות א' - 0.9, ורשת מלונות ב' - 0.57) חל שיפור ביחס השוטף בשנת 2021, לא רק בהשוואה לשנת 2020 אלא גם בהשוואה לשנים שקדמו למשבר הקורונה (2017 - 2019). לעומת רשתות אלה, ברשת מלונות ג' ירד היחס השוטף בשנת 2021 ל-0.68 אולם ערכו דומה לממוצע ארוך הטווח בענף שירותי הארחה בשנים 2011-2018 (0.75), והרשת שמרה על יחסים גבוהים מהמקובל בענף בשנים 2017 עד 2020 כולל.

בתרשים 31 שלהלן מוצג היחס השוטף ברשתות מלונות א', ב' ו-ג' בכל אחד מהרבעונים בשנים 2019 עד 2021:



תרשים 31: היחס השוטף ברשתות מלונות א', ב' ו-ג', נתונים רבעוניים, רבעון ראשון 2019 - רבעון רביעי 2021



על פי נתוני הדוחות הכספיים של רשתות המלונות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

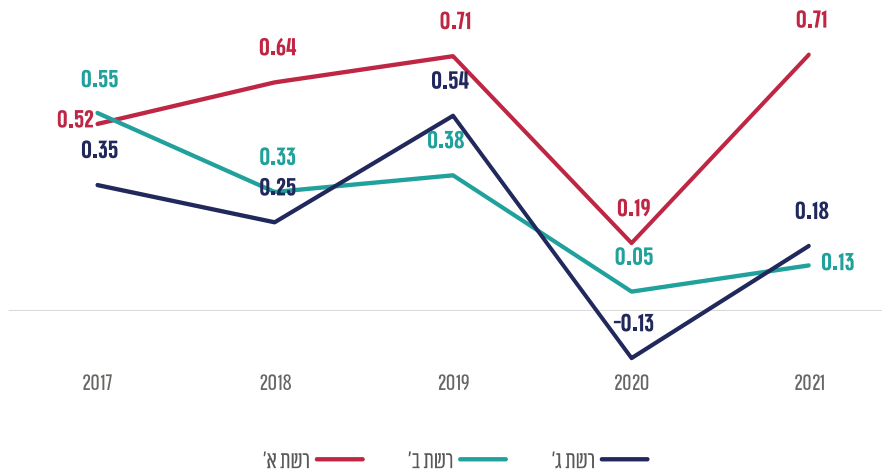
ניתן לראות מהתרשים את השיפור ביחס השוטף ברשתות מלונות א' ו-ב' ברבעונים השני, השלישי ורביעי בשנת 2021 בהם היחס היה אף גבוה מהיחס בתקופה המקבילה בשנת 2019.

ב. יחס התזרים מהפעילות השוטפת (CFO) להתחייבויות השוטפות⁸⁵ של הרשתות בשנים 2017 - 2021, מפורט בתרשים 32 שלהלן:

85 יחס זה משמש לניתוח מתקדם של נזילות. הוא בוחן את יכולת החברה לעמוד בהתחייבויותיה השוטפות מתוך הערכה למוזמנים נוספים שתצבור החברה בתקופה החשבונאית הבאה. ככל שיחס התזרים מהפעילות השוטפת להתחייבויות השוטפות גדול יותר, רמת הנזילות של החברה טובה יותר.



תרשים 32: יחס התזרים מהפעילות השוטפת (CFO) להתחייבויות השוטפות ברשתות מלונות א', ב' ו-ג', 2017 - 2021



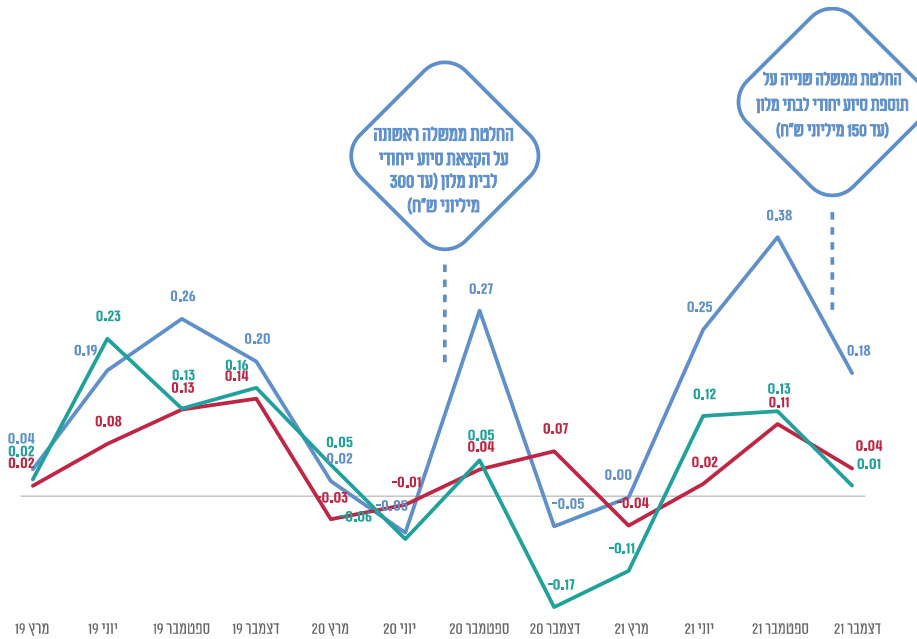
על פי נתוני הדוחות הכספיים של רשתות המלונות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות מהתרשים שבשנת 2021 כל שלוש רשתות המלונות שיפרו את יחס התזרים מפעילות שוטפת להתחייבויות השוטפות, וברשת מלונות א' הוא אף חזר לערכו בשנת 2019 (0.71), לפני משבר הקורונה.

בתרשים 33 שלהלן מוצג יחס התזרים מהפעילות השוטפת (CFO) להתחייבויות השוטפות של הרשתות בכל אחד מהרבעונים בשנים 2019 עד 2021:



תרשים 33: היחס בין תזרים המזומנים מהפעילות השוטפת להתחייבויות השוטפות ברשתות מלונות א', ב' ו-ג', נתונים רבעוניים, רבעון ראשון 2019 - רבעון רביעי 2021



	מרץ 19	יוני 19	ספטמבר 19	דצמבר 19	מרץ 20	יוני 20	ספטמבר 20	דצמבר 20	מרץ 21	יוני 21	ספטמבר 21	דצמבר 21
רשת א'	0.04	0.19	0.26	0.20	0.02	-0.05	0.27	-0.05	0.00	0.25	0.38	0.18
רשת ב'	0.02	0.08	0.13	0.14	-0.03	-0.01	0.04	0.07	-0.04	0.02	0.11	0.04
רשת ג'	0.02	0.23	0.13	0.16	0.05	-0.06	0.05	-0.17	-0.11	0.12	0.13	0.01

על פי נתוני הדוחות הכספיים של רשתות המלונות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

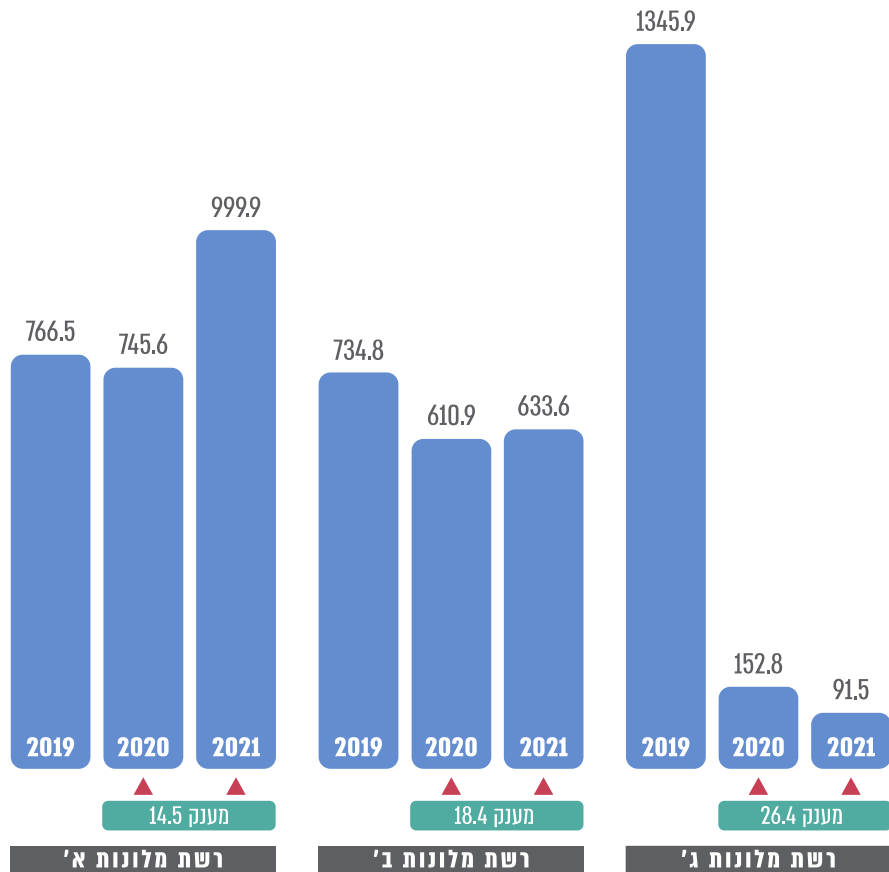
ניתן לראות מהתרשים שיפור בתזרים מפעילות שוטפת ביחס להתחייבויות השוטפות החל מהרבעון השני של שנת 2021 בכל שלוש רשתות המלונות. ברשת מלונות א' יחס זה ברבעונים השני והשלישי של שנת 2021 (0.26 ו-0.19 בהתאמה) היה גבוה מהיחס בתקופה המקבילה בשנת 2019 (0.38 ו-0.25 בהתאמה).

3. נתוני יתרת הרווח ("הרווח הצבור") ודיבידנדים של רשתות מלונות א', ב' ו-ג' בשנים 2019 עד 2021

בדיקת הדוחות הכספיים של שלוש רשתות המלונות העלתה שהן לא חילקו דיבידנדים בשנים 2020 ו-2021 אולם בשנת 2022 חולק דיבידנד ברשת מלונות א' בסך של 50 מיליון ש"ח. כמו כן לגבי יתרת הרווח של הרשתות, הועלו הממצאים המוצגים בתרשים 34 שלהלן:



תרשים 34: יתרת הרווח ("רווח צבור")* של רשתות מלונות א', ב' ו-ג' במיליוני ש"ח ל-31 בדצמבר בשנים 2019 עד 2021 וגובה המענקים שקיבלו הרשתות במהלך משבר הקורונה במסגרת הסיוע הייחודי לבתי המלון בשנים 2020 ו-2021 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני הדוחות הכספיים של רשתות המלונות, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * מוגדרת גם כיתרת עודפים או עודפים. יוער כי רווח זה אינו מעיד בהכרח על רמת הניזילות של הרשתות שכן לא ניתן היה להמיל את הרווחים באופן מיידי לצורך מימון פעילות שוטפת של הרשתות בתקופת הקורונה.



כפי שניתן לראות בתרשים 34, הגם שבשנת 2020 ניכרה ירידה ביתרת הרווח של רשתות מלונות א', ב' ו-ג', בשנת 2021 נרשמה התאוששות בולטת ביתרת הרווח של רשתות מלונות א' ו-ב' לעומת שנת 2020 (רשת מלונות א', גידול של כ-254.3 מיליון ש"ח בשנת 2021 לעומת שנת 2020; רשת מלונות ב', גידול של כ-22.7 מיליון ש"ח בשנת 2021 לעומת שנת 2020), זאת למול מענקי הסיוע שנתקבלו מהמדינה בשנים אלו בהיקף של 14.5 מיליון ש"ח ברשת מלונות א' ו-18.4 מיליון ש"ח ברשת מלונות ב'. עוד הועלה כי לגבי רשת מלונות ג', הגם שנרשמה ירידה חדה ביתרת הרווח של הרשת הן בשנת 2020 והן בשנת 2021, גובה ההפסדים של הרשת בשנים אלו נבע בעיקר בשל פעילותה בחו"ל, כאשר בגין פעילותה בארץ היא רשמה רווחים תפעוליים של כ-234.2 מיליון ש"ח (לפני הוצאות אחרות לרבות הוצאות מימון), זאת למול מענקי סיוע בהיקף של 26.4 מיליון ש"ח שקיבלה רשת מלונות ג'.

לפיכך, נמצא כי מענקי הסיוע תרמו להגדלת יתרת הרווח של שלוש הרשתות בשנים 2020 עד 2021 והדבר מעלה ספק בדבר נחיצותם.

רשת מלונות א' מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מינואר 2023 כי במהלך משבר הקורונה היא התנהלה באחריות המתבקשת ועשתה ככל שעלה בידה כדי לצמצם את הוצאותיה השוטפות לרמה המינימלית האפשרית לצורכי תפעול קרדינלי בלבד, זאת כאמור, באופן העומד בקנה אחד עם תכלית מתן המענק שהיא התמודדות ישירה ומיידית עם השלכות המשבר ומניעה של סגירת בתי מלון. עוד מסרה הרשת כי החלטת הממשלה בשיא המשבר לתת מענקים הייתה החלטה מתבקשת והכרחית להצלת הענף, שכן בשנת 2020, עת החליטה המדינה על מתן הסיוע הייחודי, הרשת חוותה משבר עמוק שבא לידי ביטוי בצניחה דרמטית בהכנסות שהוערכו בהפסד של עשרות אחוזים לעומת שנים קודמות. הרשת ציינה כי העובדה כי בתי המלון נפתחו לסירוגין לקבלת אורחים בתקופת הקורונה סייעה לרשת להימנע מהפסדים עמוקים יותר.

רשת מלונות ב' מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מינואר 2023 כי כ-60% מאורחיה בשנים 2017 - 2019 היו תיירים זרים, בעיקר עקב מיקום מרבית ממלונותיה בערים המושפעות בעיקר מהתיירות הנכנסת. לאחר פרוץ משבר הקורונה, בשנים 2020 ו-2021, הרשת חוותה ירידה של 80% ו-92% בכניסת תיירים, בהתאמה, ולכך הייתה השפעה מהותית מאוד לרעה על עסקיה. רשת מלונות ב' מסרה כי הנזק שנגרם לה ממגפת הקורונה נאמד בכחצי מיליארד ש"ח; גם לאחר שנעשו על ידה כמה פעולות דרסטיות לצמצום הנזק, ובכלל זאת צמצום הוצאות, קיצוצים נרחבים לרבות בהנהלה הבכירה של החברה ונטילת הלוואה לזמן ארוך כדי לשמר את הנזילות כבר במרץ 2020, דבר אשר הביא לשיפור הגירעון בהון החוזר. כמו כן מסרה הרשת כי בשנים 2020 - 2021 היא הפעילה חלק ניכר ממלונותיה תוך ספיגת הפסדים תפעוליים וזאת כדי לשמר את כוח האדם כדי למנוע נזק משמעותי עוד יותר לטווח הארוך. עוד ציינה הרשת כי היא לא הייתה זכאית לסיוע הכלל-משקי שניתן לכלל הענפים במשק, וללא קבלת הסיוע הייחודי היה נוצר מצב של אפס סיוע לעסק שנפגע בהיקף של מאות מיליוני ש"ח.

רשת מלונות ג' מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מינואר 2023 כי היא נקטה צעדים משמעותיים להתמודדות עם השפעות מגפת הקורונה ובהם מכירת נכסים שאיפשרה הזרמת הון בסך 200 מיליון ש"ח נטו והביאה לחיסכון של כ-200 מיליון ש"ח בהוצאות, וכן גיוס הון, גיוס חוב מהציבור באמצעות אג"חים ואג"חים להמרה, התייעלות תפעולית, נטילת הלוואות בערבות המדינה וקבלת סיוע ממדינות באירופה שבהן היא פועלת. הרשת מסרה למשרד מבקר המדינה



כי פעולותיה הביאו לתוספת מקורות כספיים בהיקף מוערך של יותר משני מיליארד ש"ח, שאיפשרו לה לחזור לשגרת פעילות מדורגת ולעמוד בכל מחויבויותיה הכספיות. כמו כן רשת מלונות ג' ציינה כי הרווחים הצבורים תלויים בגורמים רבים ולכן אין מקום להציגם.



הסיוע הייחודי שהקצתה ממשלת ישראל לבתי מלון, מלבד הסיוע מכוח התוכנית הכלל-משקית, נעשה על רקע החשש שסגירת שמי המדינה לתיירים זרים מפרוץ מגפת הקורונה במרץ 2020 לתקופה ממושכת, תוביל לפגיעה אנושה ומתמשכת בבתי המלון בארץ עד כדי סגירת חלקם ואובדן השקעות המדינה בהם. כדי למנוע זאת החליטה המדינה באוגוסט 2020 להקצות סך כולל של עד 300 מיליון ש"ח כסיוע ייחודי לבתי המלון לתקופה שמינוי 2020 ועד מאי 2021.

ממצאי הביקורת עולה כי בשנת 2021 חלה התאוששות כלכלית בנתונים הכספיים של שלוש מהרשתות הגדולות של בתי המלון בישראל, ומהרבעון השני של שנת 2021 חלה אף התאוששות משמעותית ברווחיהן בישראל. ברשת מלונות א' אף נרשם שיפור בשנת 2021 לעומת שנת 2019, שהייתה שנת שיא בתעשיית התיירות טרום משבר הקורונה, במחזור הפעילות ובכל משתני ויחסי הרווחיות שלה שנבדקו⁸⁶ ובחלק מיחסי הניזילות שנבדקו⁸⁷. בשנת 2021 רשת מלונות א' דיווחה על רווח נקי (אחרי מס) של כ-252.2 מיליון ש"ח (לעומת הפסד של כ-24.5 מיליון ש"ח בשנת 2020), ושיעור רווח תפעולי מהפדיון (ללא רווחי הון וללא הסיוע הייחודי לבתי המלון) של כ-22% (לעומת הפסד בשיעור של כ-2.4% מהפדיון בשנת 2020); רשת מלונות ב' דיווחה על רווח נקי של 17.8 מיליון ש"ח (לעומת הפסד של כ-129.2 מיליון ש"ח בשנת 2020), ואמנם ברשת זו נרשם שיפור הפסד תפעולי מהפדיון (ללא רווחי הון וללא הסיוע הייחודי לבתי המלון) של כ-2.2% אך זאת לעומת הפסד בשיעור של כ-12.3% מהפדיון בשנת 2020; רשת מלונות ג' אומנם הפסידה בשנת 2021 וגם רשמה הפסד לצורכי מס בישראל של כ-7.7 מיליון ש"ח (לעומת הפסד של כ-167.8 מיליון ש"ח בשנת 2020), אולם בגין פעילותה בישראל בשנה זו נרשמו הכנסות בסך של 1.3 מיליארד ש"ח, רווח תפעולי (ללא רווחי הון וללא הסיוע הייחודי לבתי המלון) של 207.8 מיליון ש"ח (לעומת הפסד תפעולי של כ-55.5 מיליון ש"ח בשנת 2020), ושיעור הרווח התפעולי שלה (ללא רווחי הון וללא הסיוע הייחודי לבתי המלון) מהפדיון היה כ-16.1% (לעומת הפסד בשיעור של כ-7.8% מהפדיון בשנת 2020), גבוה מזה של שנת 2019 שהיה כ-12.9%. השיפור ברווחיות הרשתות מקורו בין היתר בגידול במספר הלינות של ישראלים בבתי מלון בארץ בשנת 2021 בהשוואה לשנת 2019⁸⁸, שנבע בין היתר בשל ההגבלות על יציאה מהארץ.

86 הרווח הגולמי ושיעורו ממחזור הפעילות, הרווח לפני מס והרווח לפני מס בניכוי מענקי קורונה מכוח הסיוע הייעודי לבתי המלון, הרווח אחרי מס והרווח התפעולי מהפדיון ללא רווחי הון וללא הסיוע הייחודי לבתי המלון.

87 ביחס השוטף (נכסים שוטפים ביחס להתחייבויות השוטפות) נרשם שיפור בשנת 2021 לעומת שנת 2019 וביחס תזרים המזומנים מפעילות שוטפת להתחייבויות השוטפות נרשם שיפור בשנת 2021 שיעור זהה לשיעור בשנת 2019.

88 פרט לרשת מלונות ב' שדיווחה למשרד מבקר המדינה, אומנם על עליה בלינות ישראלים ברשת בשנת 2021 לעומת שנת 2020 אך דיווחה גם על מספר נמוך יותר של לינות ישראלים ברשת בשנת 2021 לעומת שנת 2019.



בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי סך הרווח הנקי (אחרי מס) של רשת מלונות א' בשנים 2020 ו-2021 יחד הגיע לכ-227.7 מיליון ש"ח. לרשת מלונות ב' היה בשנים אלה הפסד נקי (אחרי מס) בסך של כ-111.4 מיליון ש"ח. לרשת מלונות ג' היו בשנים אלה הפסדים לצורכי מס בישראל של כ-175.5 מיליון ש"ח ורווח תפעולי ללא רווחי הון וללא הסיוע הייחודי בגין הפעילות בישראל של כ-152.3 מיליון ש"ח. שיעור סכום הסיוע הייחודי שקיבלה רשת מלונות א' מהמדינה, עד למועד סיום הביקורת (נובמבר 2022), עבור השנים 2020 ו-2021 יחד (כ-14.5 מיליון ש"ח) מתוך סך הרווח הנקי (אחרי מס) בשנים אלה, היה כ-6.4%. שיעור סכום הסיוע הייחודי שקיבלה רשת מלונות ב' מהמדינה, עד למועד סיום הביקורת, עבור השנים 2020 ו-2021 ביחד (כ-18.4 מיליון ש"ח) מתוך ההפסד הנקי (אחרי מס) בשנים אלה היה כ-16.5%. שיעור סכום הסיוע הייחודי שקיבלה רשת מלונות ג' מהמדינה, עד למועד סיום הביקורת, עבור השנים 2020 ו-2021 ביחד (כ-26.4 מיליון ש"ח) מתוך ההפסדים לצורכי מס בישראל בשנים אלה היה כ-15% ומתוך הרווח התפעולי ללא רווחי הון וללא הסיוע הייחודי בגין הפעילות בישראל היה כ-17.3%. עוד נמצא כי יתרות הרווחים הצבורים של רשתות מלונות א', ב' ו-ג' היו בשנים 2020-2021 כ-745.6 מיליון ש"ח וכ-999.9 מיליון ש"ח; כ-610.9 מיליון ש"ח וכ-633.6 מיליון ש"ח; וכ-152.8 מיליון ש"ח וכ-91.5 מיליון ש"ח, בהתאמה.

אומנם הקריטריון לקבלת סיוע ייחודי מושפע משינויים במחזור הפעילות, אולם לנוכח היקף הרווחים או ההפסדים השנתיים, שיעורם ממחזור הפעילות, יחסי המזללות שנבדקו והיקף יתרת הרווחים הצבורים, ועל רקע תכלית הסיוע הייחודי: מניעת סגירתם של בתי מלון בארץ, עולה בדיעבד ספק בדבר נחיצות הסיוע הייחודי שהעניקה המדינה באמצעות מענק מוחלט שאינו תלוי בהתפתחויות עתידיות לרשתות מלונות א', ב' ו-ג' שהסתכם בכ-60 מיליון ש"ח. העובדה כי ברשתות מלונות א' ו-ב' נרשם רווח נקי בשנת 2021 וברשת מלונות ג' נרשמו בשנה זו רווח תפעולי לא כולל עלויות מימון (כ-207.8 מיליון ש"ח) לצד הפסד לצורכי מס נמוך יחסית (כ-7.7 מיליון ש"ח) ביחס למחזור הפעילות שלה שהיה כ-1.3 מיליארד ש"ח (כלומר שיעור הפסד של כ-0.6%), אף שהמדינה העבירה את תשלומי הסיוע הייחודי בעיכוב של ארבעה עד שבעה חודשים לאחר סוף התקופות שלהן יועד הסיוע, מחזקת ספק זה.

מתן תמיכה לעסקים חזקים שהסיוע לא הכרחי לשרידותם עלול לפגוע בתחרות, וגורם לחוסר יעילות של הסיוע. לפיכך, ובהינתן שהכספים שמדינת ישראל יכולה לייעד לסיוע הינם לעולם מוגבלים, ושמדובר בסיוע ייחודי אשר מחייב רף הצדקה גבוה זאת לעומת הסיוע הכלל-משקי, מומלץ כי תונח בשלב גיבוש הסיוע תשתית שתגדיל את הסיכוי שהסיוע יינתן בצורה יעילה ומועילה, לשם הגשמת תכליתו, הן מבחינת מהירות חלוקתו והן מבחינת זהות הגופים שיקבלו את הסיוע בסופו של יום, זאת כדי לתמוך בהקצאה יעילה ומיטבית של משאבי הציבור.

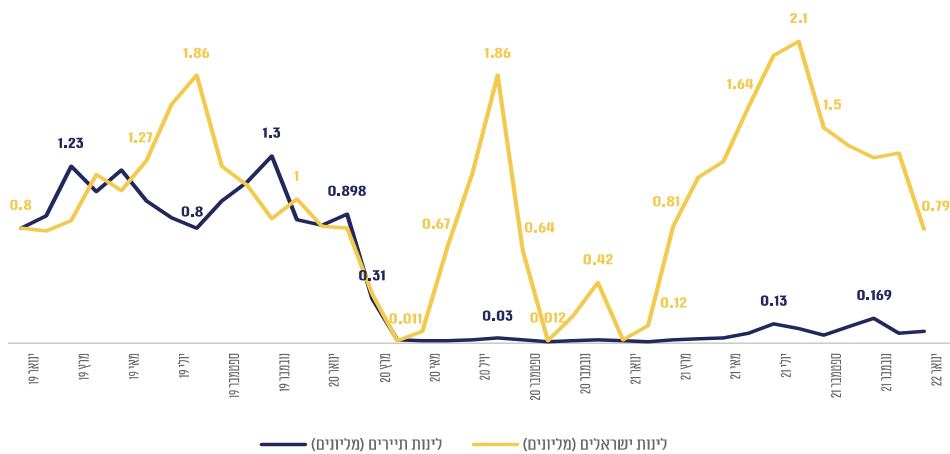


מומלץ כי כחלק מהיערכות למצבי חירום עתידיים, יקיימו משרדי התיירות והאוצר תהליך להפקת לקחים בנוגע לסיוע הייחודי שניתן לבתי המלון, ובמסגרתו יבחנו את יעילות ומועילות הסיוע, יבדקו את הסיבות לעיכובים בחלוקת הסיוע ודרכים לצמצום. זאת, באופן שיאפשר גיבוש מנגנוני סיוע אשר נותנים ביטחון כלכלי לניזוקים תוך הקצאה יעילה של משאבי הציבור מצד אחד, אך זאת גם בשים לב להשפעה החברתית של תקופת משבר מצד שני והבטחה כי אופן חלוקת כספי הסיוע יטיב גם עם הצרכן הישראלי. עוד מומלץ כי לשם הקצאה יעילה של משאבי הציבור, משרדי התיירות והאוצר יבחנו אפשרות לכלול בנוהלי סיוע ייחודיים עתידיים תנאים שיוודאו כי עסקים שיקבלו סיוע ויתברר בדיעבד כי לא היו זקוקים לו יחזירו סיוע זה למדינה. הסדר השבה שכזה לא יעכב את חלוקת כספי הסיוע ולצד זאת יאפשר להתחשב בנסיבות שלא ניתן היה לצפות אותן מראש, ולאור התרחשותן התבטל הצורך בסיוע.

הצגת מועילות הסיוע הייחודי שניתן מכוח ההחלטה הראשונה בפני הממשלה לפני קבלת ההחלטה השנייה על סיוע ייחודי נוסף בסך 150 מיליון ש"ח

בפרסומי הלמ"ס מאוגוסט 2021 הוצג מידע על התאוששות משמעותית בפעילות בתי המלון בישראל וצוין כי בחודשים יוני ויולי 2021 נרשמו שיאים חדשים בלינות הישראלים בבתי המלון⁸⁹. מידע נוסף בדבר עלייה משמעותית זו ובדבר התאוששות ענף בתי המלון בשנת 2021 יחסית לשנת 2020, פרסמה הלמ"ס גם באוקטובר 2021, כמתואר בתרשים 35 שלהלן:

תרשים 35: מספר הלינות של ישראלים ותיירים זרים בבתי מלון, ינואר 2019 - ינואר 2022 (במיליונים)



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

89 הלמ"ס, לינות במלונות תיירות בינואר-יולי 2021 (24.8.21).



מהתרשים עולה כי עם פרוץ משבר הקורונה וסגירת השמים, ממרץ 2020 עד מרץ 2021 כמעט שלא היה אירוח של תיירים זרים בבתי מלון בישראל. לצד זאת ניכר כי עוד בשנת 2020, ובמיוחד החל ממרץ 2021 ובמהלך כל שנת 2021, הלינה של ישראלים בבתי מלון בישראל עלתה באופן משמעותי, ואף במשך כמה חודשים הייתה גבוהה יותר ממספר הלינות של ישראלים בבתי מלון בשנת 2019, לפני תחילת משבר הקורונה: כ-14.4 מיליון לינות ישראלים ממרץ עד דצמבר 2021 המשקפים עליה של כ-20% לעומת כ-12 מיליון לינות ישראלים ממרץ עד דצמבר 2019.

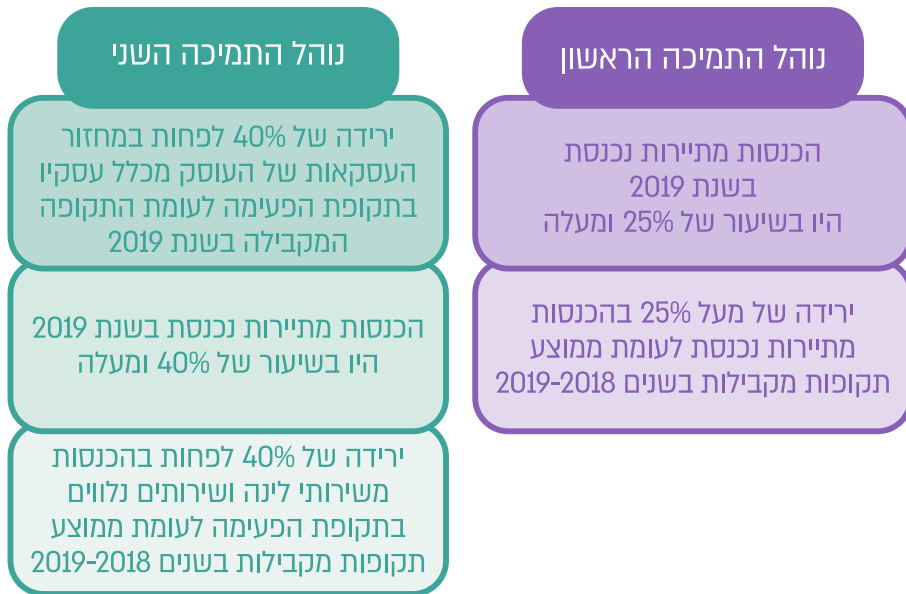
ההחלטה להעניק סיוע ייחודי נוסף בסך של 150 מיליון ש"ח לבתי המלון נועדה לסייע רטרואקטיבית עבור הרבעון השלישי והרביעי של שנת 2021. נדרש היה שקודם גיבוש הצעת החלטה על זו, שהונחה על שולחן הממשלה בדצמבר 2021, משרדי האוצר והתיירות יבצעו בחינה כלכלית של הנתונים הפיננסיים של בתי המלון ברבעונים הראשון, השני והשלישי של שנת 2021, וזאת לשם הערכת מועילות הסיוע שניתן עד אותה עת ובחינת הצורך בסיוע ייחודי נוסף, קביעת היקפו וחלופות. נתוני הלמ"ס שפורסמו קודם החלטת הממשלה על הסיוע הנוסף, ושהעידו על התאוששות משמעותית בענף בתי המלון בשנת 2021 לעומת השנים 2019 ו-2020, חיזקו צורך זה. בבדיקת משרד מבקר המדינה לא נמצא כי בחינה זו בוצעה.

בביקורת עלה כי בדצמבר 2021 קיבלה הממשלה את ההחלטה השנייה על הגדלת הסיוע הייחודי בסך של עד 150 מיליון נוספים, וזאת בלי שמשרדי התיירות והאוצר הניחו לפניו נתונים כלכליים היכולים ללמד באיזו מידה הכספים ששולמו מכוח נוהל התמיכה הראשון היו בהלימה למצבם הפיננסי של בתי המלון.

במענה לשאלות משרד מבקר המדינה מסר משרד האוצר במאי 2022 כי בהצעת החלטת הממשלה השנייה כלל משרד האוצר אמות מידה לקבלת סיוע שמחמירות ביחס לאמות המידה שנקבעו בנוהל התמיכה הראשון וזאת כדי להבטיח שהסיוע יגיע רק לעוסקים שהמצב הכלכלי של כלל עסקיהם, ובכלל זאת בית המלון שלגביו הוגשה הבקשה לקבלת סיוע, הורע משמעותית ביולי עד דצמבר 2021. משרד האוצר הסביר כי בדרך זו הוא התמודד עם ההתאוששות בנתונים הפיננסיים של רשתות המלונות הגדולות בפרט ועם הגידול ברווחי בתי המלון מתיירות הפנים בכלל. להלן בתרשים 36 מוצגת ההחמרה באמות המידה:



תרשים 36: ההחמרה באמות המידה לזכאות של בתי מלון לסיוע ייחודי בנוהל התמיכה השני לעומת הפעימה השלישית של נוהל התמיכה הראשון



על פי נוהלי התמיכות של משרד התיירות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 מסר משרד האוצר כי במהלך משבר הקורונה חווה ענף המלונאות דיפרנציאליות: מצד אחד חלק מבתי המלון נהנו מאי-יציאת ישראלים לחו"ל ומהגידול בתיירות הפנים, ומצד שני חלק נפגעו מהיעדר התיירות הנכנסת. משרד האוצר הבהיר כי החמרת תנאי הזכאות לקבלת הסיוע הייחודי הנוסף בסך של עד 150 מיליון ש"ח, כמתואר בתרשים 36 שלעיל, נעשתה כחלק מהפקת לקחים ובמטרה למקד את הסיוע במלונות שנפגעו מההגבלות של אי-כניסת תיירים. זאת, באמצעות החמרת שיעור הפגיעה המינימלי והגדלת משקל התיירות הנכנסת מסך ההכנסות. עוד הדגיש משרד האוצר בתשובתו כי הסיוע ניתן ביחס לעוסק ולא ביחס לבית מלון כדי למנוע עיוותים, באופן שרשת מלונות שביקשה לקבל סיוע נדרשה להציג את שיעור הפגיעה בהכנסות ברמת הרשת.

משרד התיירות מסר בתשובתו כי לקראת גיבוש נוהל התמיכה השני הוא פעל עם משרד האוצר לשינוי אמות המידה כך שהסיוע יינתן למלונות שזקוקים לכך. לעניין הוספת התנאי בדבר "ירידה של לפחות 40% במחזור העסקאות של העוסק מכלל עסקיו", ציין משרד התיירות כי התברר שזהו פתרון ביניים שנותן מענה לרשתות קטנות של בתי מלון, אך לא לגבי הרשתות הגדולות שבהן הבדיקה לא מגיעה לראש מדרג החברות, אלא רק לחלק מחברות הבת או החברות 'הנכדות' של הרשת.



תכלית הסיוע הייחודי לבתי המלון בהחלטה השנייה נותרה כפי שהייתה בהחלטה הראשונה - שימור התשתית המלונאית ומניעת קריסת בתי מלון. המעבר של בתי המלון לרווחיות הוא נתון רלוונטי לתכלית זו. לפיכך, הגם שמשרד האוצר נתן ביטוי לשינוי במצבם הפיננסי של בתי מלון בעת קביעת אמות המידה לחלוקת הסיוע הנוסף על סך של עד 150 מיליון ש"ח, בכך שהתווסף תנאי מחמיר לגבי זכאות לסיוע (ירידה של לפחות 40% במחזור העסקאות של העוסק מכלל עסקיו, לעומת תקופה מקבילה בשנת 2019), הרי שנדרש היה להציג לממשלה את הנתונים הפיננסיים לשנת 2021 המשקפים רווחיות של בתי המלון כדי שתתאפשר בחינה של נתונים אלה בעת קבלת ההחלטה לרבות בחינת עצם המשך הסיוע הייחודי לבתי המלון או אימוץ כלי סיוע אחרים.

מומלץ כי משרדי התיירות והאוצר יוודאו כי קודם קבלת החלטות הנוגעות להרחבות משמעותיות של הסיוע הכספי של הממשלה, שניתן באופן ייחודי לענף מסוים, תוצג לממשלה תמונת מצב פיננסית מלאה על אודות תוצאות הסיוע הקודם ומצבם הפיננסי של מושאי הסיוע, זאת כדי לאפשר קבלת החלטות מושכלות מראש שיביאו בחשבון את השגת מטרות הסיוע תוך התחשבות בנסיבות הכלכליות המשקיות שקיימות בעת ההחלטות.

ניכוי מע"ם עסקאות מכספי הסיוע

חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, קובע כי תרומה, תמיכה או סיוע אחר (להלן - תקבולים) שקיבל עוסק ייחשבו כחלק ממחיר עסקאותיו החייבים במע"ם, למעט סוגי תקבולים או לגבי סוגי עוסקים שיקבע שר האוצר.

החלטות הממשלה בעניין הענקת הסיוע הייחודי לבתי המלון, לא התייחסו לסוגיית המע"ם, ושר האוצר לא קבע כי מענקים אלה לא ייחשבו כחלק ממחיר עסקאותיו של עוסק ולכן בתי המלון שקיבלו מענקי סיוע (ושמפעיל בית המלון הוא בגדר עוסק), אינם פטורים מחובת תשלום מע"ם בגינם.

בפברואר 2022 פנתה התאחדות המלונות לרשות המסים בהתבסס על חוות דעת מקצועית שקיבלו ממשרד רו"ח לבחינה אם יש להחיל על כספי הסיוע הייחודי שניתנו מכוח נהל התמיכה הראשון (סיוע של עד 300 מיליון ש"ח), מע"ם בשיעור אפס אחוז, הואיל והמענקים ניתנו על רקע הפגיעה בהכנסות בתי המלון כתוצאה מהעדרה של תיירות נכנסת, והוראת סעיף 30(א)(8)(א) לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, מטילה מע"ם בשיעור של כ-0% בגין הכנסות מלינה ושירותים נוספים לתייר.

יצוין כי בהחלטת מיסוי מס' 0253/18 בנושא "החבות במס בשל תקבולים שניתנו במישרין לעוסק מתקציב המדינה", ובהחלטת מיסוי מס' 6658/16 בנושא "החבות במע"ם של תקבולים המתקבלים בידי עוסקים במסגרת תוכנית התייעלות בענף יצרני החלב - החלטת מיסוי שאינה בהסכם" נקבע, בין השאר, כי "שיעור המס שיחול על תרומה, תמיכה וסיוע הניתנים כאמור, יהיה כשיעור המס החל על כלל עסקאותיו של העוסק מקבל התמיכה. למשל, אם כלל עסקאותיו חבים במע"ם בשיעור אפס, יחול אותו שיעור המס גם על התרומה, תמיכה או סיוע שמתקבלים בידיו במסגרת התוכנית".



בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 מסרה רשות המיסים כי בספטמבר 2022 היא גיבשה טיוטת החלטה, אשר הסתמכה בין היתר על עובדות שנמסרו לה מאגף התקציבים במשרד האוצר. מתשובת התאחדות המלונות בישראל למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 עולה כי היא חולקת על עובדות אלה ועל כן ביקשה מרשות המיסים לאפשר לה קודם לגיבוש החלטה סופית להוכיח כי העובדות הן כפי שהיא טוענת להן. נכון לינואר 2023 המחלוקת העובדתית טרם לובנה.

מומלץ כי משרד האוצר ורשות המיסים ילבנו יחד מול התאחדות המלונות את המחלוקת העובדתית בינה לבין אגף התקציבים במשרד האוצר וישלימו את המענה האם יש מקום להטיל מע"ם בשיעור של 0% על כספי הסיוע בסך של עד 300 מיליון ש"ח שקיבלו בתי המלון מהמדינה; לסוגיה זו משמעות כלכלית משמעותית על היקף כספי הסיוע שקיבלו בתי מלון כנגד נזקיהם. יצוין כי מענה זה נדרש בין היתר כדי לאפשר לבתי המלון למצות את זכות ההשגה במידת הצורך. עוד מומלץ כי משרד האוצר ורשות המיסים יאסדרו מראש שאלה זו במסגרת כללי הסיוע שייקבעו במצבי חירום עתידיים, זאת כדי ליצור ודאות בקרב מקבלי התמיכה ומתן אפשרות לכלכל את צעדיהם הכלכליים באופן המיטבי.

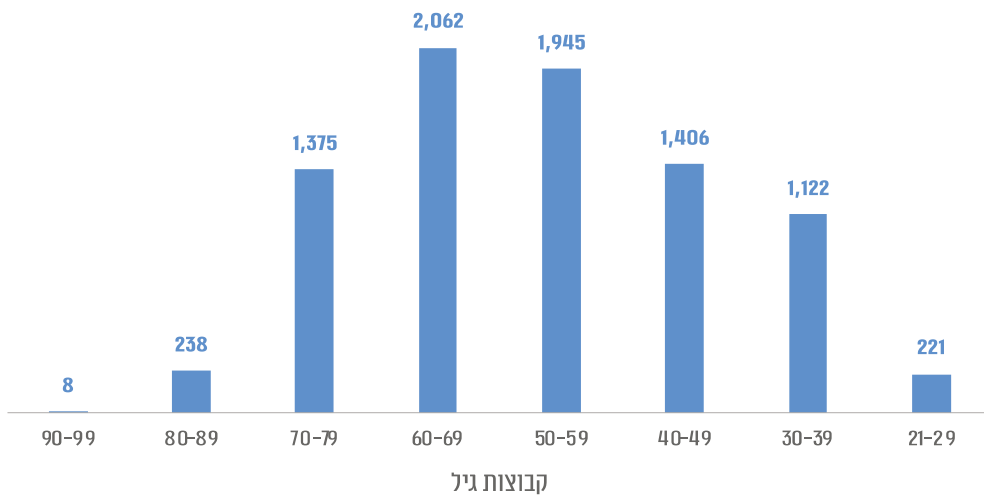


הסיוע הייחודי למורי הדרך במשבר הקורונה

הן תיירים נכנסים והן תיירי פנים המטיילים בארץ נעזרים בשירותיו של מורה דרך. מורה הדרך משפיע רבות על חוויית התיירים. הוא מסייע להם להבין את התרבות של האזור שבו הם מטיילים, להכיר את האתרים שבו וללמוד על תושביו. מורה הדרך מארגן את הסיור ומתאם בין הגורמים הרלוונטיים, כגון תחבורה, הסעדה, לינה וכדומה. משרד התיירות רואה במורי הדרך בישראל את חוד החנית של תעשיית התיירות, והם משמשים בעיניו שגרירי המדינה. מכיוון שכך המשרד משקיע מאמץ בבניית תהליך הכשרה והסמכה מקצועי ברמה גבוהה למורי דרך⁹⁰.

במאי 2022 היו רשומים במאגר מורי הדרך של משרד התיירות 8,377 מורי דרך לכל הפחות בעלי רישיון הדרכה⁹¹. תרשים 37 שלהלן מציג את התפלגות מורי הדרך לפי קבוצות גיל:

תרשים 37: מספר מורי הדרך הרשומים במאגר משרד התיירות, בחלוקה לקבוצות גיל, מאי 2022



על פי נתוני משרד התיירות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי קבוצת הגיל העיקרית בקרב מורי הדרך (כ-25% ממורי הדרך) היא של בני 60 עד 69, כלומר סביב גיל פרישה, וכי מיעוטם של מורי הדרך (כ-16% בלבד) צעירים מ-40.

90 בעניין טיפול משרד התיירות בהיבטים שונים של פעילות מורי הדרך ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי 65א** (2015), עמ' 1211.

91 במאגר מורי הדרך רשומים 8,638 איש, אולם לגבי 261 מהם לא רשום במאגר תאריך לידה הגיוני - קרי, גדול מ-100 או קטן מ-21 (שהוא הגיל המזערי לקבלת רישיון להוראת דרך) או שלא רשום תאריך לידה כלל. מכיוון שכך אלה לא נכללו בחישובי משרד מבקר המדינה שבוצעו על בסיס מאגר מורי הדרך.



הפעלת סיורים ללא תשלום לקהל הרחב

בשנים 2020 עד 2022 יזם משרד התיירות והוביל כמה מיזמים, חלקם בשיתוף משרדי ממשלה וגופים ציבוריים אחרים, כדי לייצר תעסוקה למורי הדרך שהכנסתם נפגעה כתוצאה ממשבר הקורונה, להפחית את הוצאותיהם ולשמר אותם ל"יום שאחרי" המשבר⁹². בין מיזמים אלה ניתן למנות את הפטור מאגרת רישוי לשנת 2021 שניתן למורי הדרך שרישונם היה בתוקף ביום 31.12.20; את הפטור מאגרת רישוי לשנת 2022 שניתן למורי הדרך שרישונם היה בתוקף ביום 31.12.21; את הכשרת מורי הדרך כמתשאלים אפידמיולוגיים במשרד הבריאות (90 מורי דרך); ואת תוכנית ההסבה של מורי הדרך לעבודת הוראה במשרד החינוך (28 מורי דרך, נכון לספטמבר 2021).

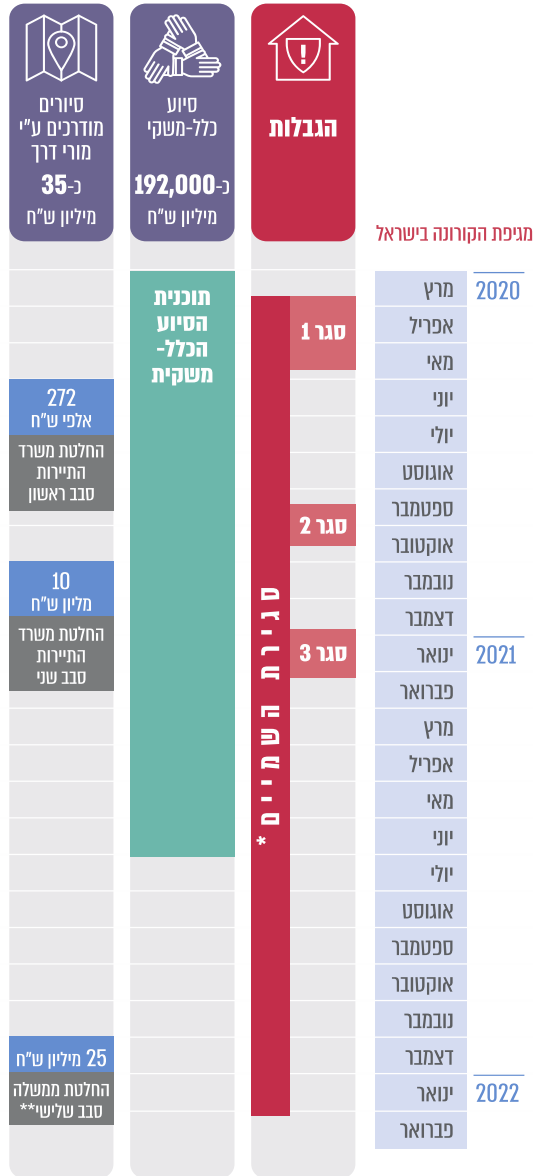
המיזם המרכזי שהוביל משרד התיירות כדי לסייע למורי הדרך המורשים היה הפעלת סיורים מודרכים לקהל הרחב ללא תשלום (להלן - מיזם הסיורים). את המיזם, שהתקיים בגנים הלאומיים של רט"ג ובכמה ערים ברחבי הארץ, הפעילה רט"ג במימון המדינה.

מיזם הסיורים התבצע בשלושה סבבים. תרשים 38 שלהלן מציג את סבבי הסיורים במיזם לצד ציר ההתפתחות של משבר הקורונה בישראל ותוכנית הסיוע הכלל-משקית:

92 מורי הדרך דוברי שפות מזרח אסיה היו בין הראשונים להיפגע ממשבר הקורונה שכן כבר בינואר 2020 החליטה מדינת ישראל לאסור כניסת תיירים מסין. מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במאגר מורי הדרך של משרד התיירות נמצאו 174 מורי דרך דוברי שפות מזרח אסיה.



תרשים 38: מיזם הסיוע מול ציר ההתפתחות במשק הישראלי



* סגירת השמיים משמעה איסור מוחלט על כניסת תיירים לארץ או מתן אפשרות כניסה לזרים בהגבלות.
 ** באוקטובר 2022, במהלך הביקורת הנוכחית, חתמו משרד התיירות ורט"ג על הסכם להארכת הסבב השלישי עד דצמבר 2023 (ראו להלן).



סבב הסיוע הראשון - יוני עד אוגוסט 2020

1. במרץ 2020 שלח משרד המשפטים לכל היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה הנחיה לתעד את תהליכי קבלת החלטות שהם מנהלים בהתמודדותם עם "משבר התפרצות נגיף הקורונה", בין היתר כדי שבתום המשבר ניתן יהיה לבחון את תפקוד המדינה ולהפיק לקחים. העתק מההנחיה הועבר מהיועץ המשפטי של משרד התיירות לידעת מנכ"ל משרד התיירות דאז ואנשי לשכתו.

סבב הסיוע הראשון התקיים בסופי שבוע במשך עשרה שבועות מסוף יוני עד סוף אוגוסט 2020.

משרד התיירות לא המציא למשרד מבקר המדינה אסמכתה המעידה על תהליך קבלת החלטות שבעקבותיו הוחלט על סבב הסיוע הראשון. בין היתר לא תועד מי במשרד התיירות החליט על ביצוע מיזם הסיוע (ביוני 2022 מסר משרד התיירות למשרד מבקר המדינה כי מנכ"ל המשרד דאז קיבל את החלטה בהמלצת סמנכ"ל אגף חוויית התייר דאז), המועד שבו התקבלה החלטה, הנימוקים לקבלתה, התחשיב שעל פיו הוקצה התקציב לביצוע סבב זה (כ-272,000 ש"ח) והאופן שבו נקבע גודל התשלום שהוחלט לשלם למורה הדרך עבור כל הדרכה (864 ש"ח כולל מע"ם). כמו כן לא תועדו אמות המידה שעל פיהן חולקו הסיועים בין מורי הדרך (כאמור במרץ 2022 רט"ג מסרה למשרד מבקר המדינה כי התנאי להשתתפות מורי הדרך בסיועים הוא רישיון מורה דרך בתוקף וכי מורה דרך יוכל להדריך עד עשרה סיועים לכל היותר).

מומלץ כי משרד התיירות יתעד תהליכי קבלת החלטות המבוצעים במשרדו, בייחוד בעניינים משמעותיים כדוגמת החלטות על חלוקת סיוע במצבי חירום. תיעוד זה יתרום להבטחת קיום הליכי תכנון והתחשבות במידע רלוונטי בחלופות שונות בהתחשב בנסיבות שבשגרה ובחירום, לעמידה בחובת ההנמקה, לרציפות ולשימור של הזיכרון הארגוני בטווח הקצר והארוך, למעקב, לבקרה ולהפקת לקחים.

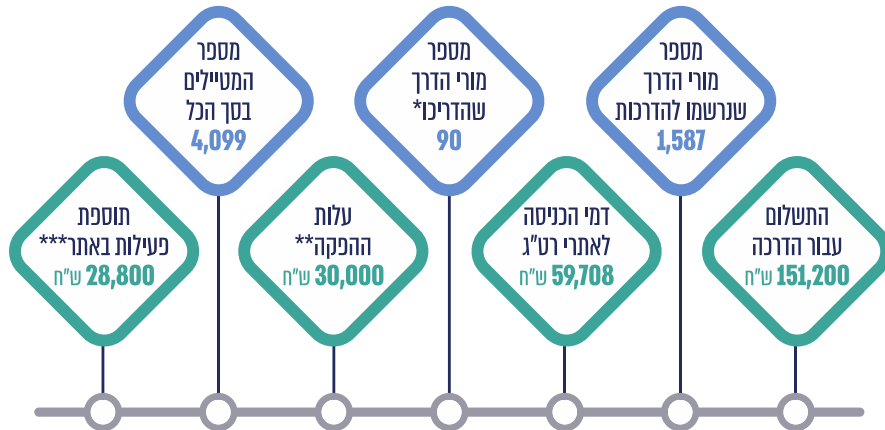
בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד התיירות כי הוא מקבל את ההמלצה לתיעוד תהליכי קבלת החלטות.

2. מהדיווח המסכם שהגישה רט"ג למשרד התיירות בספטמבר 2020 וממענה משרד התיירות לשאלות משרד מבקר המדינה ביוני 2022 עולה כי מטרת סבב הסיוע הראשון הייתה לספק תעסוקה למורי הדרך ולהעשיר בתכני טבע וידעת הארץ את הציבור הישראלי שנשאר בחופשת הקיץ בארץ עקב המגפה.

בתרשים 39 שלהלן מוצגים נתונים מסכמים של סבב הסיוע הראשון הלקוחים מהדיווח המסכם שהעבירה רט"ג למשרד התיירות בספטמבר 2020:



תרשים 39: נתוני הביצוע של סבב הסיוע הראשון



על פי נתוני רט"ג, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* סך הכול בוצעו בסבב זה 175 הדרכות.

** הניהול והתפעול של הסיוע, הפרסום הפנימי, התשלום לעובדים והביטוח.

*** כגון טיבוע ציפורים, הצגות ועוד. סך הכול 32 פעילויות, בסכום של 900 ש"ח לכל פעילות.

מהתרשים עולה כי לא כל תקציב הפרויקט שימש לתשלום למורי הדרך: רק כ-56% מההוצאות (כ-151 אלש"ח מתוך כ-270 אלש"ח) שימשו לכך, וכ-44% מהן (כ-119 אלש"ח מתוך כ-270 אלש"ח) שימשו למטרות אחרות. עוד עולה מהתרשים כי בסבב סיוע זה הועסקו כ-6% בלבד ממורי הדרך שנרשמו להדרכות (90 מתוך 1587 מורי דרך), שהם כ-1% בלבד ממורי הדרך שהיו רשומים באותה עת במאגר מורי הדרך של משרד התיירות (90 מתוך 8,377 מורי דרך).

יצוין כי בדיווח המסכם שהעבירה רט"ג למשרד התיירות בספטמבר 2020 היא ציינה כי הביקוש להדריך סיוע מצד מורי הדרך היה רב אך לא ניתן היה לשבץ את כולם להדרכה בגלל מסגרת התקציב המצומצמת. עוד ציינה רט"ג כי הפרויקט סייע אך במעט למצוקת התעסוקה של מורי הדרך.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד התיירות כי סבב הסיוע הראשון בוצע כפיילוט בשנה הראשונה למשבר, כאשר ישראל הייתה נתונה בסגרים; וכי הוא הופעל בין הסגרים כדי לאפשר נוסף על תעסוקת מורי הדרך, התאוששות של הציבור ביציאה למרחב הפתוח לשם הנעת תיירות הפנים והכלכלה המקומית.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי בסקר שביעות רצון שביצעה רט"ג בשבוע השמיני לסבב הסיוע הראשון בקרב הקהל שהשתתף בו הועלה כי שביעות הרצון של קהל המשתתפים בסיוע הייתה גבוהה.



לצד זאת, מומלץ כי בעת בה משרד התיירות מפעיל מיזמים המיועדים לסייע לציבור הרחב וכן לשימור פעילותם של עוסקים ועסקים בתעשיית התיירות, הוא יעריך את מועילות המיזמים עבור כלל מושאי הסיוע - היינו, לא רק הציבור אלא גם העוסקים בתעשיית התיירות, לרבות מורי הדרך, שלמענם מופעלים המיזמים ויבחן דרכים להגדלת מספר המשתתפים במיזמים.

סבב הסיוע השני - נובמבר 2020 עד דצמבר 2021 - 10 מיליוני ש"ח

סבב הסיוע השני במיזם הסיוע לקהל הרחב בהדרכת מורי הדרך החל בנובמבר 2020 עד דצמבר 2021. סכום הסיוע שיועד לסבב זה היה 10 מיליון ש"ח והוקצה מתקציב משרד התיירות.

משרד התיירות לא המציא למשרד מבקר המדינה אסמכתה המעידה על תהליך קבלת ההחלטות שבעקבותיו הוחלט על סבב הסיוע השני. בין היתר לא תועד מי במשרד התיירות קיבל את ההחלטה לקיים את הסבב (ביוני 2022 מסר משרד התיירות למשרד מבקר המדינה כי מנכ"ל המשרד דאז קיבל את ההחלטה בהמלצת סמנכ"ל אגף חוויית התייר דאז), ואין במשרד מסמכים המתעדים את המועד שבו התקבלה ההחלטה. זאת, שלא כנדרש כאמור בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה ממרץ 2020 בדבר תיעוד תהליכי קבלת החלטות במשבר הקורונה.

משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2022 כי גם את ההחלטה על סבב הסיוע השני קיבל מנכ"ל המשרד דאז בהמלצתו של סמנכ"ל אגף חוויית התייר דאז.

הגדרת מטרות הסיוע

במשרד התיירות לא נמצאו מסמכים המפרטים את המטרות שביקש משרד התיירות להשיג באמצעות סבב הסיוע השני בעת שבה החליט על ביצועו.

מדברים שמסר סמנכ"ל חוויית התייר במשרד התיירות דאז לוועדת הכספים של הכנסת בישיבתה ביוני 2021, ממענה הסמנכ"ל האמור לעיל וממענה מנכ"ל משרד התיירות דאז למשרד מבקר המדינה מיוני ויולי 2022, בהתאמה, ומתגובה מקדמית שהגישה המדינה לבג"ץ ביוני 2022⁹³, עולה כי מטרת סבב הסיוע השני הייתה כפולה - ליצור מקומות תעסוקה למורי הדרך כדי לשמור על תשתית מינימלית שלהם, ולעודד את הישראלים לטייל בארץ לצורך הנעת הכלכלה המקומית.

מנכ"ל משרד התיירות דאז הוסיף והסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2022 כי הסיוע שימשו מקור הכנסה משלים לסיוע הכלל-משקי שקיבלו מורי הדרך מהמדינה מתוך צורך "לשמר את כוח האדם המקצועי והמוערך של מורי הדרך אשר כידוע לוקח זמן רב להכשירו ושימורו הינו קריטי לתעשייה ולקיצור תקופת ההתאוששות מהמשבר... [1]הייתה חשיבות גדולה להחזירם לכושר העבודה ולפעילות שחשובה גם לחוסנם הנפשי שנפגע קשות במהלך המגפה.

93 במסגרת בג"ץ 2186/22 רון ורם ואח' נ' ממשלת ישראל ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 3.4.22).



מורי הדרך היו טרום המגפה בפעילות ענפה שנעצרה בפתאומיות וגרמה לקשיים כלכליים, משפחתיים ובריאותיים שהחזרה לעבודה צמצמה אותם".

התכלית העיקרית של סבב הסיוע השני הייתה, כאמור, לשמור על תשתית מינימלית של מורי הדרך. לפיכך נדרש היה כי יונח בסיס בשלב גיבוש כלי הסיוע שיאפשר להעריך את מועילות הסיוע עבור מורי הדרך לשם שימורם במהלך המשבר ולטובת שימור הענף בכללו ביום שאחרי. נמצא כי משרד התיירות לא קבע יעד כמותי שישקף את תכלית הסיוע למורי הדרך באמצעות הפעלת סבב הסיוע השני בנובמבר 2020 עד דצמבר 2021 (למשל, לא נקבע מספר מינימלי של מורי דרך פעילים שהמשרד מבקש לשמר במקצוע בתיירות הפנים, בתיירות הנכנסת או לפי סוגי התמחויות גיאוגרפיים). בנסיבות אלה, והגם שסכום הסיוע בסך 10 מיליון ש"ח נוצל במלואו, לא ניתן לקבוע אם הסיוע שניתן למורי דרך בסבב הסיוע זה מימש את תכליתו - לייצר מקומות תעסוקה למורי הדרך כדי לשמור על תשתית מינימלית של מורי דרך במהלך המשבר ולסייע להם להתמודד עם הקשיים הכלכליים, המשפחתיים והבריאותיים שהמשבר יצר.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התיירות להגדיר יעדים מדידים בעת מתן סיוע כדי שהוא יוכל לבצע בקרה ולהעריך אם הסיוע מממש את תכליתו.

קביעת סכום הסיוע

כאמור, משרד התיירות הקצה 10 מיליון ש"ח מתקציבו לטובת סבב הסיוע השני.

נמצא כי ההחלטה על סכום הסיוע נקבעה כאמור בלי שהיה בידי משרד התיירות מידע על מספר מורי הדרך הפעילים קודם המשבר ועל המאפיינים הדמוגרפיים והמקצועיים שלהם ובלי שמשרד התיירות קבע מהו היעד המינימלי של מורי הדרך הפעילים שהוא מבקש לשמר באמצעות סיוע זה. כמו כן לא תועד התחשיב שעל פיו נקבעה מסגרת הסיוע וכי היא המתאימה ביותר כדי לממש את מטרת הסיוע, שלא כנדרש בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה ממרץ 2020 בדבר תיעוד תהליכי קבלת החלטות במשבר הקורונה.

הסיוע האפקטיבי ששולם למורי הדרך בסבב הסיוע השני

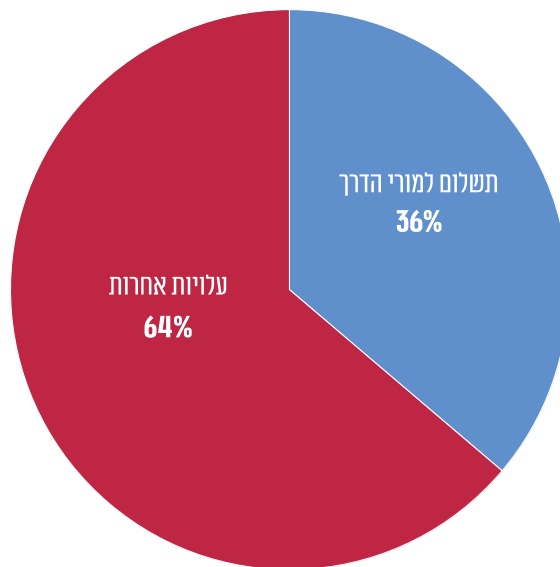
משרד מבקר המדינה בדק מה היקף הסיוע ששולם בפועל למורי הדרך מסך התקציב שהקצה משרד התיירות לסיוע זה. לצורך כך ניתח משרד מבקר המדינה את מכלול הנתונים שדיווחה רט"ג למשרד התיירות באשר לאופן מימוש הסיוע.

1. בביקורת עלה כי עד סוף יוני 2021 - במשך שבעת החודשים הראשונים שבהם הופעל סבב הסיוע השני - רק כ-36% (כ-1.7 מיליון ש"ח) מהתקציב שנוצל שולם למורי הדרך; יתר התקציב (כ-2.9 מיליון ש"ח שהם כ-64%) נותר לתשלום עבור



עלויות אחרות: כניסות לאטרקציות בערים, כניסות לאתרי רט"ג, עלות האוטובוסים וסיורי הסוכנים⁹⁴ ועלויות התפעול של רט"ג⁹⁵, כפי שמוצג בתרשים 40 שלהלן:

תרשים 40: אופן ניצול תקציב הסיוע בסבב הסיורים השני עד יוני 2021



לפי נתוני רט"ג, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

2. ביולי ובאוגוסט 2021 קיימו ועדת הכספים וועדת הכלכלה של הכנסת, בהתאמה, דיונים על מתווה הסיוע למורי הדרך. בסיכום הדיון בוועדת הכלכלה הודגש כי תעשיית התיירות נפגעה במיוחד במגפת הקורונה, והחלמתה הכלכלית איטית יותר בהשוואה למגזרים אחרים, וכי עדיין "עננה מרחפת מעל צווארה [של תעשיית התיירות] עם החמרת [מגפת] הקורונה בישראל". על כן הבהירה הוועדה כי יש לתת מענה ייחודי, מותאם ויעיל לכל מי שנפגע בתעשיית התיירות. הוועדה ביקשה ממשרד התיירות בין היתר לדווח לה בכתב עד סוף אוגוסט 2021 על פעולותיו להגדלת התעסוקה של מורי הדרך וכן להציג את מספר מורי הדרך שהועסקו בעקבות פעולות אלה.

בספטמבר 2021 מסר משרד התיירות לוועדה את הדיווח כמבוקש, וכדי להגדיל את מספר מורי הדרך המשולבים במיזם הסיורים ואת התשלום הכולל שישולם להם, ביצע פעולות אלה:

94 משרד התיירות איפשר לסוכני תיירות להשתתף במיזם הסיורים: הסוכנים ארגנו קבוצה לתוכנית טיול מלאה ושילבו את הסיורים באתרי רט"ג. כל סוכן תיירות שהשתתף במיזם היה צריך להראות שכל מטייל בקבוצתו משלם מאה שקלים לפחות עבור הסעדה ואטרקציה כדי לקבל אוטובוס והדרכה ללא תשלום.

95 עלויות התפעול כוללות תשלום חודשי לשלוש עובדות שהעסיקה רט"ג בהפעלת מיזם הסיורים.



- א. הפסיק החל בספטמבר 2021 את הסיועים שאורגנו באמצעות סוכני תיירות - לעניין זה יצוין כי כ-40% מעלות הסיועים שהתקיימו מנובמבר 2020 עד סוף אוגוסט 2021 (2,934,200 ש"ח מתוך 7,596,880 ש"ח) שולמו לסוכני תיירות.
- ב. אישר החל באוקטובר 2021 למורי הדרך לארגן ולהוציא סיועים באופן עצמאי, קרי לגבש בעצמם את קבוצות ההדרכה בתנאים שקבע משרד התיירות.
- ג. הפסיק החל בנובמבר 2021 את האישור שניתן לרט"ג לגבות תשלום דמי כניסה לאתריה ולאטרקציות בערים - לעניין זה יצוין כי כ-17% מעלות הסיועים שהתקיימו בנובמבר 2020 עד סוף אוקטובר 2021 (84,933 ש"ח מ-502,315 ש"ח), שולמו עבור דמי כניסה לאתרי רט"ג ולאטרקציות בערים שבהן התקיימו הסיועים.

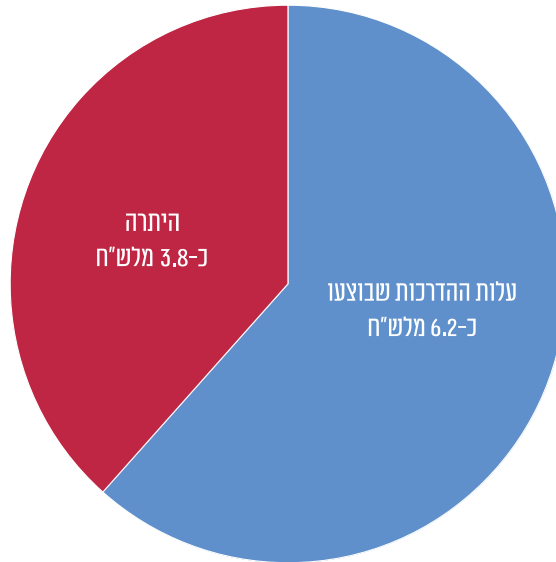
בביקורת עלה כי חודשיים לאחר תום הסיוע הכלל-משקי, וחודש לאחר שהתקיים דיון בנושא בוועדת הכלכלה, ובו נדרש משרד התיירות לעשות כן, הוא החל לנקוט פעולות כדי להגדיל את שיעור כספי הסיוע למורי הדרך מתוך התקציב שהוקצה לסבב הסיועים השני.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בעקבות פעולות משרד התיירות גדל שיעור כספי הסיוע ששולמו למורי הדרך מכ-45% (כ-4.2 מיליון ש"ח מתוך כ-9.3 מיליון ש"ח) מסך התקציב שנוצל בחודשים נובמבר 2020 עד אוקטובר 2021 לכ-93% (כ-675,000 ש"ח מתוך כ-687,000 ש"ח) מסך התקציב שנוצל בחודשים נובמבר עד דצמבר 2021.

3. מניתוח שביצע משרד מבקר המדינה על דיווחי רט"ג לגבי הסבב השני עולה כי שיעור כספי הסיוע שהוקצו למורי הדרך בסיום הסבב השני הגיע בסופו של יום לכ-62% מסך התקציב, כמפורט בתרשימים שלהלן:

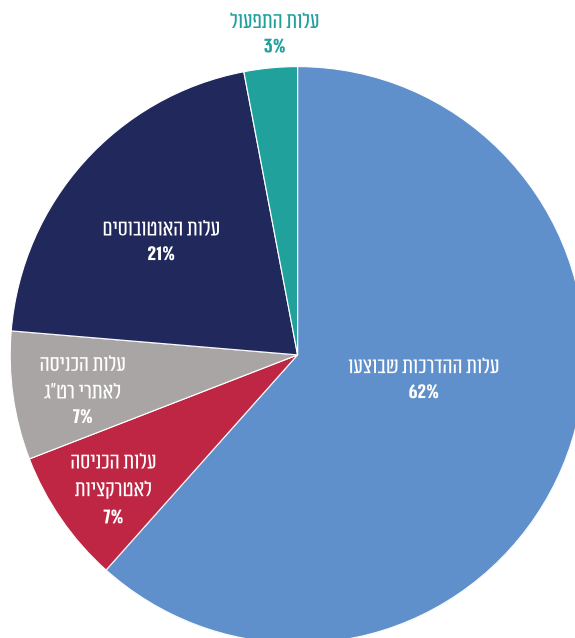


תרשים 41: עלות ההדרכה שבוצעה מתוך סך התקציב שנוצל בסבב הסיוע השני



לפי נתוני רט"ג, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 42: פילוח שיעור עלויות סבב הסיוע השני (באחוזים)



לפי נתוני רט"ג, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשימים עולה כי לכל מורי הדרך שהשתתפו בסבב הסיוע השני שולם סך של כ-6.2 מיליון ש"ח מתוך עשרה מיליון ש"ח. מומלץ כי נתון זה ייבחן מול מטרות הסיוע - שימור תשתית חיונית מינימלית של מורי הדרך בתעסוקה כדי להחזיר לפעילות במהלך משבר הקורונה ולסייע להם להתמודד עם הקשיים הכלכליים, המשפחתיים והבריאותיים שהמשבר יצר.

בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי סבב הסיוע השני הניב ל-1,322 מורי דרך (שהם כ-16% מתוך 8,377 מורי הדרך הרשומים במאגר מורי הדרך של משרד התיירות) תעסוקה שמשמעותה הכספית היא תשלום חודשי של כ-300 ש"ח כולל מע"ם בממוצע (כ-6% משכר המינימום) למורה דרך, במשך 14 חודשי הסבב, בחודשים נובמבר 2020 עד דצמבר 2021.⁹⁶

היקף הסיוע האפקטיבי הכולל בסבב הסיוע השני (כ-6.2 מיליון ש"ח), סכום הסיוע החודשי הממוצע ששולם לכל מורה דרך (כ-300 ש"ח כולל מע"ם) ושיעור מורי הדרך שהשתתפו בסבב סיוע זה (כ-16%) מעלים ספק באשר להשגת מטרת הסיוע של סבב סיוע זה, יעילותו ומועילותו.

מומלץ כי בעת בה משרד התיירות יפעיל מיזמים המיועדים לסייע למורי הדרך הוא ינקוט פעולות שיגבירו את היעילות והמועילות של הסיוע שיוענק להם, ימסד מנגנוני בקרה על מתן הסיוע העתידי והפקת לקחים לאחריו ויבחן דרכים להגדלת מספר מורי הדרך המשתתפים במיזמים.

התשלום על כניסה לאתרי רט"ג במסגרת הסיוע

משרד התיירות שילם לרט"ג את עלות העסקת עובדות רט"ג עבור תפעול מיזם הסיוע וכן את עלות דמי הכניסה של משתתפי הסיוע לאתרי רט"ג.

בביקורת עלה כי רט"ג ביקשה וקיבלה ממשרד התיירות תשלום עבור כניסת כל המבקרים שהגיעו לאתרי רט"ג לצורך הסיוע, וזאת בלי שבדקה אם הם מנויים אצלה ואינם נדרשים לשלם דמי כניסה.

יצוין כי בדיווחי רט"ג למשרד התיירות נכלל פירוט מספר הכניסות לאתריה, חלוקת המבקרים לגילים (ילדים ומבוגרים), ובכלל זה מחיר הכניסה לילד ולמבוגר, וכן תחשיב עלות הכניסות הכולל בהתבסס על התשלום שהיא ביקשה לקבל ממשרד התיירות עבור כל המבקרים שנכנסו לאתריה במסגרת הסיוע.

לא נמצא שמשרד התיירות דרש מרט"ג לכלול בתחשיבים שביצעה ושעליהם דיווחה את עלות הכניסות של המבקרים שאינם מנויים ברט"ג.

96 בממוצע הדרך כל מורה דרך שהשתתף בסבב סיוע זה כארבעה סיועיים במשך כל הסבב, כאשר תעריף תשלום ליום חול עבור סיוע היה 864 ש"ח כולל מע"ם, ותעריף תשלום ליום שבת היה 1,035 ש"ח כולל מע"ם.



בנסיבות האמורות לא ניתן לדעת מהו הסכום ששילם משרד התיירות לרט"ג גם עבור כניסות המנויים לאתריה במסגרת הסיורים - סכום שניתן היה לחסוך ולהקצות להגדלת היקף העסקתם של מורי הדרך במיזם הסיורים.

בתשובת רט"ג למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2022 נמסר כי כניסת מבקרים לאתרי רט"ג במסגרת סבבי הסיורים בוצעה במסגרת טיולים מאורגנים והמנוי לאתרי רט"ג מיועד לביקור פרטי ולא לסיור מאורגן. עוד נמסר כי בטיולים מאורגנים לא ניתן לעשות הפרדה בין מנויים ללא מנויים שכן כל הקבוצה נכנסת יחד.

משרד מבקר המדינה מציין כי ניתן היה לבצע הבחנה בין מנויים ללא מנויים, כגון: באמצעות טופס אותו נדרש למלא כל מי שרצה להשתתף בסיורים. בטופס ניתן היה לשאול את ממלא הטופס אם הוא מנוי רט"ג. תשלום לא הכרחי הותיר תקציב מצומצם יותר לטובת תשלום למורי הדרך - שהם מושאי הסיוע.

מומלץ כי במיזמים עתידיים שמשרד התיירות יקיים עם רט"ג לא ייכלל תשלום עבור כניסות מנויים.

סבב הסיורים השלישי - פברואר 2022 עד דצמבר 2022 - 25 מיליוני ש"ח

בנובמבר 2021 התפרץ זן קורונה חדש בישראל - זן האומיקרון. לנוכח התפרצות זו ונוכח הפגיעה המתמשכת בתעשיית התיירות, אשר טרם חזרה לשגרה מלאה בתקופה זו, החליטה ממשלת ישראל להטיל על משרד התיירות בשיתוף משרד האוצר להגדיל ולהרחיב את היצע הסיורים המסובסדים לציבור הרחב על ידי מורי דרך מוסמכים⁹⁷. בהחלטת הממשלה נקבע כי תקציב סבב הסיורים השלישי בשנת 2022 יהיה 25 מיליון ש"ח, מהם 10 מיליון ש"ח מתקציב משרד התיירות ו-15 מיליון ש"ח מתקציב משרד האוצר.

תנאי הסף

ממסמכי משרד התיירות עולה כי משרד התיירות שקל כיצד להקצות את כספי הסיוע בסבב זה לתעסוקת מורי הדרך שנפגעו מהיעדר תיירות נכנסת ובהקשר זה גם להגדיל את הסיורים בערים שנפגעו מהיעדר תיירות נכנסת. בהתאם, קבע משרד התיירות כמה תנאים להשתתפות מורה דרך בסיורים בסבב השלישי (להלן - תנאי הסף).

1. לפי תנאי הסף על מורה הדרך לחתום על תצהיר ולפיו 70% לפחות מהכנסותיו בשנת 2019 נבעו מתיירות נכנסת, והכנסתו בתקופת הקורונה נפגעה ביותר מ-60% לעומת הכנסתו לפני פרוץ מגפת הקורונה בישראל במרץ 2020. אם מדובר במורה דרך שקיבל רישיון הוראת דרך בשנים 2020 עד 2021, היה עליו להצהיר כי בתקופת הקורונה הכנסתו נפגעה כתוצאה מירידה בתיירות הנכנסת אך אין ביכולתו להוכיח זאת על בסיס הכנסות משנים קודמות שכן הוא לא עסק בהוראת דרך לפני תקופת הקורונה.

97 החלטת הממשלה 865 (26.12.21).



בביקורת לא נמצאו מסמכים המתעדים את תהליך קבלת ההחלטות שבמסגרתו קבע משרד התיירות את שיעורי ההכנסה והפגיעה הכלולים בתנאי הסף.

במענה לשאלות משרד מבקר המדינה ממאי 2022 משרד התיירות מסר באופן כללי כי תנאי הסף הם פועל יוצא של הסכמות בין משרד האוצר ובין משרד התיירות.

2. בהסכם ההתקשרות בין רט"ג למשרד התיירות מפברואר 2022 בעניין סבב הסיוע השלישי נקבע כי רט"ג תדאג לקבל הצהרות חתומות ממורי הדרך, ולפיהן הם עומדים בתנאי הסף. עוד נקבע בהסכם כי אם יתברר בבדיקה שיבצע משרד התיירות באמצעות רשות המיסים כי מורה הדרך לא עמד בתנאי הסף, אזי המשרד ורט"ג לא יעסיקו אותו במיזם זה ובמיזמים אחרים במשך 36 חודשים ממועד גילוי ההפרה.

רט"ג מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2022 כי קודם העסקת מורי הדרך בסיוע במסגרת הסבב השלישי היא הקפידה לקבל מהם הצהרות חתומות לגבי עמידתם בתנאי הסף. משרד התיירות מסר למבקר המדינה באותו החודש כי היה בכוונתו לבצע בדיקות מדגמיות של הצהרות מורי הדרך באמצעות רשות המיסים אולם פניית משרד התיירות לרשות המיסים בנושא זה לא זכתה למענה.

מהאמור לעיל עולה כי משרד התיירות לא קיים בקרה כנדרש באשר למידת קיום תנאי הסף שקבע להשתתפות מורי הדרך בסבב הסיוע השלישי שהתקיימו מפברואר 2022 ועד מועד סיום הביקורת בנובמבר 2022.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התיירות ולרשות המיסים למסד את ממשקי העבודה ביניהם לשם בדיקת קיום תנאי הסף האמורים, כדי למנוע פגיעה בעקרונות השוויון בחלוקת כספי ציבור המיועדים לסיוע בתנאים אלה.



סיכום סבב הסיועים השלישי מפברואר עד יולי 2022

בתרשים 43 שלהלן מוצגים נתוני הביצוע של סבב הסיועים השלישי מתחילת הפעלתו בפברואר 2022 ועד ליולי 2022:

תרשים 43: נתוני הביצוע של סבב הסיועים השלישי, פברואר - יולי 2022*



לפי נתוני רט"ג, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הנתונים הכספיים המוצגים בתרשים כוללים מע"מ.

** התקורה שולמה עבור הוצאות של רט"ג בגין תפעול המיזם. בהסכם ההתקשרות בין משרד התיירות לרט"ג הוסדר שיעור התקורה שישולם לרט"ג ונקבע כי יהיה 4.8% עד 6.7% מסך עלויות ביצוע המיזם בהתאם למספר ימי ההדרכה ומספר הרשויות ששתתפו במיזם הסיועים.

מהתרשים ניכר שיפור בהפעלת סבב הסיועים השלישי ללא תשלום לקהל הרחב שהחל בפברואר 2022 כסיוע למורי הדרך מבחינת שיעור התשלום ששולם להם: כ-94% מהתקציב עבור סבב סיועים זה נוצל עד יולי 2022 (אמצע תקופת הסיוע) ושולם עבור הדרכות של מורי הדרך. זאת בעוד ששיעור התשלום למורי הדרך מתקציב סבב הסיועים השני בנובמבר 2020 עד סוף 2021 עמד על כ-62% בלבד.

משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה בסוף אוקטובר 2022 כי בסוף ספטמבר 2022 נוצלו 8-מיליון ש"ח, שהם 80% מהתקציב של 10 מיליון ש"ח שמקורו במשרד התיירות, וכי ניצול 15



מיליון ש"ח הנוספים מתקציב משרד האוצר יחל לאחר שהתקציב הראשוני של 10 מיליון השקלים ימומש במלואו. עוד מסר משרד התיירות כי בתחילת אוקטובר 2022, במהלך הביקורת הנוכחית, הוא חתם עם רט"ג הסכם הארכה והרחבה למימוש 15 מיליון השקלים הנוספים שהקצה משרד האוצר למיזם הסיורים בהתאם להחלטת הממשלה. ההסכם כולל שלושה תיקונים - הכפלת מספר הסיורים המרבי למורה הדרך ל-20 סיורים לכל היותר, הפחתת התקורה המשולמת לרט"ג מ-6.7% ל-6.1% והארכת תקופת ההסכם עד דצמבר 2023.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה אפוא כי בחלוף שני שליש מהתקופה בה נקבע כי יתבצע סבב הסיורים השלישי בשנת 2022, נוצל רק כשליש מתקציב הסיוע שיועד לכך (8 מתוך 25 מיליון ש"ח). כדי לנצל את מלוא התקציב שהוקצה לסבב סיורים זה האריך משרד התיירות את סבב הסיורים בשנה נוספת עד לדצמבר 2023.

יש חשיבות עליונה לנקיטת פעולות למזעור פגיעה כתוצאה ממשבר ובתוך פרק זמן קצר ככל שניתן. לפיכך, ומשהוחלט לסייע למורי הדרך, נדרש היה כי משרד התיירות יפעל כדי לנצל באופן מיטבי את תקציב הסיוע ולהעבירו למושאי בזמן קצר.

שיעורי הניצול הקטנים של תקציב סבב הסיורים השלישי עד אוקטובר 2022, העומדים על כ-32% בלבד (כ-8 מיליון מתוך 25 מיליון ש"ח), מחייבים את משרד התיירות לבחון את הסיבות לשיעורי ניצול מעין אלו - אם מקורם בבעיות תפעול, באמות המידה שנקבעו כתנאי סף להשתתפות מורי הדרך בסבב הסיורים, במידת הרלוונטיות של הסיורים או בסיבה אחרת, ולנקוט פעולות שיקדמו את השלמת מתן הסיוע באופן יעיל ומועיל.



מומלץ כי משרד התיירות יקיים תהליך הפקת לקחים בנוגע לסיוע הייחודי שניתן למורי הדרך במשבר הקורונה באמצעות הפעלת סיורים ללא תשלום לקהל הרחב, בהתחשב בין היתר בממצאי דוח ביקורת זה, ינקוט פעולות שגיבירו את היעילות והמועילות של הסיוע שיינתן למורי הדרך במצבי חירום בעתיד וימסד מנגנוני בקרה על מתן הסיוע העתידי והפקת לקחים לאחריו. ביצועו של תהליך הפקת לקחים בהקדם עשוי לסייע למשרד התיירות להתמודד טוב יותר עם סוגיות חדשות שאפשר שיעלו בהמשך הפעלת סבב הסיורים השלישי, שטרם הסתיים במועד סיום הביקורת.



הזכאות לדמי אבטלה בתקופת המשבר

אחד השירותים המוצעים לתיירים זרים המבקרים בישראל הוא סיור פרטי מודרך בתשלום אשר מתבצע באמצעות רכב ציבורי המצוי בבעלות מורה הדרך ומשמש אותו להסעת תיירים זרים (להלן - רכב אשכול)⁹⁸. לפי הנתונים שבמאגר מורי הדרך של משרד התיירות, במהלך משבר הקורונה היו 543 מורי דרך בעלי רכב אשכול.

מורי דרך מורשים יכולים לעבוד כשכירים, כעצמאים או בשני הסדרי ההעסקה בו-זמנית. מכוח צו הביטוח הלאומי (סיווג מבוטחים וקביעת מעבידים, התשל"ב-1972) (להלן - הצו), כניסוחו ערב משבר הקורונה, נחשבו כל מורי הדרך, למעט מורי הדרך בעלי רכב אשכול, כשכירים לעניין חוק הביטוח הלאומי הגם אם לעניין מס הכנסה הם נחשבים עצמאים. משמעות הדבר כי מורי הדרך, למעט אלה שהם בעלי רכב אשכול, היו זכאים להגיש תביעה לדמי אבטלה.

לנוכח משבר הקורונה וסגירת שערי הכניסה לישראל לתיירים זרים החל המוסד לביטוח לאומי לאפשר לכמה קבוצות עובדים, בהם מורי הדרך בעלי רכבי אשכול, לקבל זכאות לדמי אבטלה באמצעות תיקון הצו.

התיקון, שנכנס לתוקף בספטמבר 2020, לא הוחל רטרואקטיבית ועל כן הותנה זכאות מורי הדרך בעלי רכב אשכול לדמי אבטלה בצבירת שישה חודשי עבודה לפחות החל בספטמבר 2020. אלא שעמידה בתנאי זה עד מרץ 2021 הייתה בלתי אפשרית שכן בחודשים ספטמבר ואוקטובר 2020 הוכרז על סגר בישראל, וגם בחודשים שלאחר מכן מספר התיירים שנכנס לישראל עדיין היה קטן מאוד. לכן מורי הדרך בעלי רכב אשכול לא יכלו לעבוד וממילא לא יכלו לצבור שישה חודשי עבודה (להלן - תקופת האכשרה במשבר הקורונה) לשם קבלת זכאות להגשת תביעה לדמי אבטלה בשנת 2021⁹⁹. יצוין כי המוסד לביטוח לאומי ניסה להוביל לכך שזכאות מורי הדרך בעלי רכב אשכול לדמי אבטלה תוכר רטרואקטיבית ממרץ 2020 - המועד שבו ניתנה זכאות לאבטלה לכלל העובדים במשק, ובהם מורי הדרך שאינם בעלי רכב אשכול, ושהחודשים שקדמו למועד זה יוכרו כתקופת אכשרה במשבר הקורונה. אולם משרד האוצר התנגד לכך.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 מסר משרד התיירות כי הוא תמך בצורך לכלול גם את מורי הדרך בעלי רכב אשכול בקבוצת הזכאים לדמי אבטלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב משרד האוצר כי ההחלטה על הכללת ציבור מורי הדרך בעלי רכב אשכול בצו בוצעה לנוכח בקשת ציבור מורי הדרך ועקב התפשטות נגיף הקורונה והשלכותיו על המשק הישראלי. משרד האוצר הסביר כי התנגדותו לכך שתחילת צבירת תקופת האכשרה במשבר הקורונה תחל בינואר 2020 נבעה משלושה טעמים עיקריים: השלכות רחב ופגיעה במודל הביטוח של המוסד לביטוח לאומי, חשש לכפל הטבות מכיוון שמורי הדרך בעלי רכב אשכול נחשבו כעצמאיים טרם תיקון הצו, והיעדר מקור תקציבי בהתאם לסעיף 40א בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 למימון החלת זכויות רטרואקטיבית.

98 להרחבה בעניין זה, ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי 165** (2014).

99 לפי נתוני הלמ"ס בחודשים ספטמבר עד דצמבר 2020 נכנסו לישראל כ-52,700 תיירים. זאת לעומת כ-1,608,100 תיירים בחודשים המקבילים בשנת 2019.



לצורך קבלת דמי אבטלה נדרשת תקופת אכשרה. משרד האוצר התנגד לכך שהמועד הקובע לתקופת האכשרה במשבר הקורונה לגבי מורי הדרך בעלי רכב אשכול יהיה זהה למועד שנקבע למורי הדרך שאינם בעלי רכבי אשכול. כתוצאה מכך המהלך שהוביל המוסד לביטוח לאומי כדי לסייע גם למורי הדרך בעלי רכב אשכול שנפגעו במשבר הקורונה, לא ייצר עבורם כל זכאות להגיש תביעה לדמי אבטלה בתקופת הקורונה, ולו באופן מופחת, אלא רק במשבר עתידי. זאת בעוד שלעניין הפגיעה בפרנסה עקב המשבר לא היה הבדל בינם לבין מורי הדרך שאינם בעלי רכב אשכול והנימוקים לשלילת הסיוע אינם שונים מנימוקים כנגד הטבות אחרות לציבור העובדים שעמדו לדיון בתקופת המשבר, אך במקרים המתאימים ניתן להם מענה במסגרת האיזון הכולל בין השיקולים השונים.

בספטמבר 2020, לאחר כניסת תיקון החקיקה לתוקף, פנה יו"ר עמותת מורי הדרך בתיירות הנכנסת בישראל לשר האוצר דאז בבקשה להכיר רטרואקטיבית באבטלה של מורי הדרך בעלי רכב אשכול מהמועד שבו הוכרה האבטלה לכלל העובדים במשק (מרץ 2020), וכי ששת החודשים שקדמו לכך הם שיוכרו לתקופת צבירת אכשרה כפי שנדרש בתיקון לצו.

נמצא כי פניית יו"ר עמותת מורי הדרך לא נענתה עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 2022. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר לבחון את פניית יושב ראש עמותת מורי הדרך בתיירות הנכנסת בישראל להכיר רטרואקטיבית באבטלה של מורי הדרך בעלי רכב אשכול מהמועד שבו הוכרה האבטלה לכלל העובדים במשק (מרץ 2020), וכי ששת החודשים שקדמו לכך הם שיוכרו לתקופת צבירת אכשרה כפי שנדרש בתיקון לצו. זאת, בהתאם לערכי השוויון.



התוכנית להסבה מקצועית לעובדים בתעשיית התיירות שנפגעו במשבר הקורונה

בדצמבר 2021 הנחתה ממשלת ישראל את זרוע העבודה במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - זרוע העבודה) לפעול באופן ממוקד ולבנות תוכנית סיוע להכשרת עובדים מתעשיית התיירות כך שיוכלו להשתלב בענפים אחרים במשק. החלטה זו התקבלה עקב צמצום בתעסוקה בתעשייה זו והפגיעה המתמשכת בה עקב ההגבלות שהשיתה מדינת ישראל על כניסת תיירים לתחומה, ומתוך רצון לעודד עובדים מתעשיית התיירות לבצע הסבה מקצועית כדי לסייע להם בפרנסתם¹⁰⁰.

בהחלטת הממשלה נקבע כי תוכנית הסיוע להכשרת עובדים מתעשיית התיירות לעבודה במקצועות אחרים (להלן - תוכנית ההסבה) תופעל במשך חצי שנה מיום קבלת ההחלטה; וכי זרוע העבודה תרחיב את מנגנון מלגות הקיום שניתן לקבל בזמן ההכשרה, לרבות תנאי הסף לזכאות למלגות, כך שיוענקו מלגות קיום בסך 10,000 ש"ח לכל היותר למשך ארבעה חודשים למי שיקבלו את אישור משרד התיירות על היותם עובדים השייכים לתעשיית התיירות שנפגעו עקב משבר הקורונה (להלן - אישור זכאות להשתתפות בתוכנית)¹⁰¹.

נתוני הביצוע של תוכנית ההסבה

החל בינואר עד יוני 2022 הפעילו משרד התיירות וזרוע העבודה את תוכנית ההסבה. בתרשים 44 שלהלן מוצגים מספר העובדים שהשתתפו בתוכנית מתוך כלל העובדים בתעשייה, סוגי ההכשרות והמענה שקיבלו:

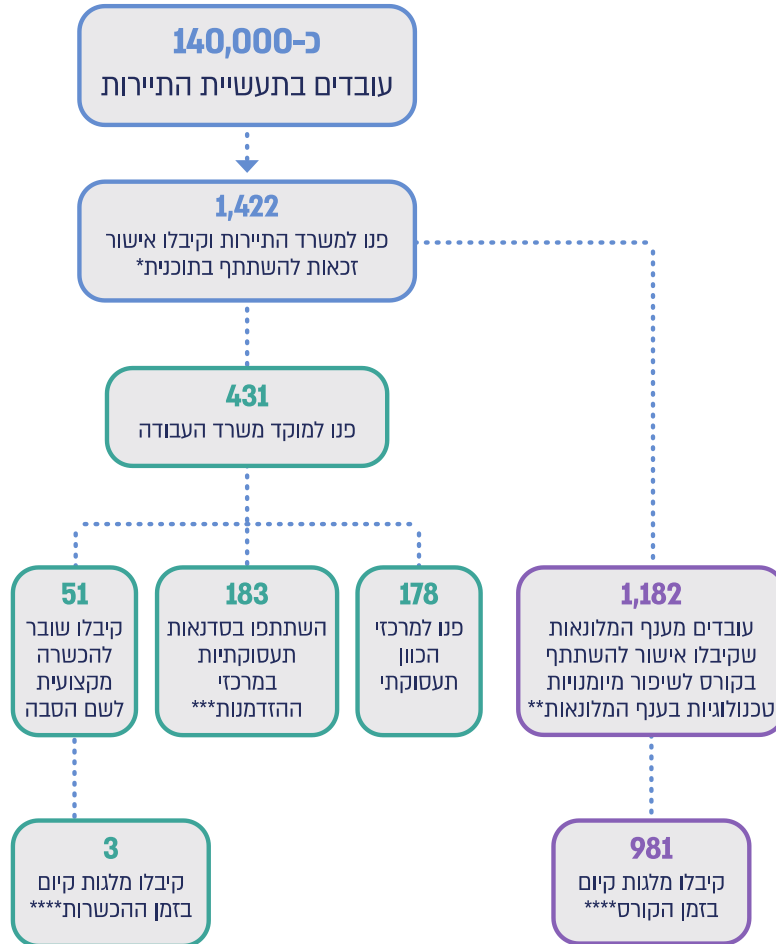
100 החלטת הממשלה 865 מיום 26.12.2021. השימוש בהסבות מקצועיות ככלי מסייע למועסקים שנפגעו ממשבר הקורונה נעשה גם במדינות אחרות. לעניין זה ראו:

World Bank (2020). **Rebuilding Tourism Competitiveness: Tourism Response, Recovery and Resilience to the COVID-19 Crisis**, p. 30

101 עד שנת 2019 התקיים בורע העבודה נוהל למתן דמי קיום ללומדים בקורסים מתוקצבים בלבד מעל 35 שעות שבועיות. דמי קיום אלו עמדו על סך מקסימלי של 6,000 ש"ח (1,500 ש"ח לחודש למשך ארבעה חודשים). בשנת 2020 לא היה תקציב מדינה ועל כן לא ניתנו דמי קיום. במהלך השנה ולנוכח משבר הקורונה, הוחלט בזרוע על טיוב הנהלים באגף ובניהם נוהל דמי קיום, שאותו הוחלט להסב לנוהל מלגות.



תרשים 44: מספר העובדים שהשתתפו בתוכנית ההסבה המקצועית והמענה שקיבלו בתאריכים ינואר 2022 עד יוני 2022



על פי נתוני זרוע העבודה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- * בהתאם לנמסר מזרוע העבודה למשרד מבקר המדינה בינואר 2023 לא בהכרח כל מי שהחזיק באישור משרד התיירות ופנה לזרוע העבודה השלים את התהליך ולא כל מי שקיבל אישור להשתתף בסדנה או בקורס, מימש זכות זו בהכרח.
- ** "מלונאות - עדכון טכנולוגי 2022". זרוע העבודה מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2022 ובינואר 2023 כי הקורס גובש בשיתוף התאחדות המלונות, וכי מדובר בקורס המיועד לעובדים קיימים בענף המלונאות שהיקף משרתם הופחת ובמקום אותן שעות למדו קורס במלונות (מקום עבודתם).
- *** כגון סדנת כתיבת קורות חיים, הכנה לראיון עבודה, סדנת חיפוש עבודה ועוד. בתשובה למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 מסרה זרוע העבודה כי המדובר בסדנאות מקוונות שיועדו לכלל עובדי תעשיית התיירות.
- **** על פי תוכנית ההסבה שגיבשה זרוע העבודה, מלגת הקיום המרבית במהלך ההכשרה הייתה 2,500 ש"ח לחודש במשך ארבעה חודשים; והתנאי לקבלתה היה השתתפות בהכשרה שכוללת 20 שעות לימוד שבועיות לפחות.



מהתרשים עולה כי 1,182 מתוך 1,422 (כ-83%) מבעלי אישור הזכאות להיכלל בתוכנית ההסבה השתתפו במסגרתה בקורס לשיפור מיומנויות בענף התיירות שאליו השתייכו ולא עברו הכשרה לשם הסבה מקצועית, וזאת שלא לפי החלטת הממשלה שביקשה באמצעות התוכנית לעודד עובדים מתעשיית התיירות לבצע הסבה מקצועית.

עוד עולה מהתרשים כי נתוני הביצוע של תוכנית ההסבה היו נמוכים: כ-1% (1,422 מתוך כ-140,000) מהעובדים בתעשיית התיירות פנו למשרד התיירות והביעו רצון להשתתף בתוכנית; כשליש (431 מ-1,422) מבעלי אישורי הזכאות ממשרד התיירות פנו למוקד של זרוע העבודה כדי לברר על הכשרות לשינוי מקצועי; מיעוט מהפונים למוקד של זרוע העבודה (51 מ-431, שהם כ-12%) קיבלו שובר לביצוע הכשרות לשינוי מקצוע, וכ-6% מהם (3 מ-51) קיבלו מלגת קיום בזמן ההכשרות.

בתרשים 45 שלהלן מוצגים תקציב תוכנית ההסבה ומימושו:

תרשים 45: תקציב תוכנית ההסבה ומימושו (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני זרוע העבודה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- * לתכנית הוקצו 100 שוברים להכשרות לשם הסבה מקצועית בעלות כולל של כ-800,000 ש"ח, כאשר הוסכם שכל שיהיה ביקוש לשוברים אלה, תתבצע הקצאה של 100 שוברים נוספים בעלות כזו.
- ** עבור 12,000 מלגות סך הכול.
- *** לעובדי ענף המלונאות התקציב היה תלוי בהיענות לקורסים.

מהתרשים עולה כי נתוני הביצוע הנמוכים של תוכנית ההסבה קיבלו ביטוי גם בכך שרק כ-39% מהתקציב הכולל של התוכנית נוצל (כ-5.5 מיליון ש"ח מתוך כ-14 מיליון ש"ח).

קיום תהליכי הפקת לקחים

הפקת לקחים של ארגון לגבי פעילותו משמשת כלי עזר חשוב להערכת ביצועיו ולטיוב פעילותו. בתהליך הפקת לקחים בוחנים בעלי התפקידים והיחידות בארגון את פרטי הביצוע של פעילות מסוימת שביצעו ואת תוצאותיה מול הפעילות המתוכננת והמטרות שביקשו להשיג באמצעותה,



ועל בסיס תוצרי בדיקה זו הארגון יכול להסיק מסקנות לשם שימור הצלחות, מניעת חזרה על כשלים, טיפול בחסמים ושיפור יכולות. חשיבותו של תהליך הפקת הלקחים גדלה לגבי אירועים שהסבירות להישנותם גבוהה ולגבי תוכניות שנתוני הביצוע שלהן אינם מספקים.

זרוע העבודה

לשם ביצוע תוכנית ההסבה ומתן מענה לצרכים וחסמים שעשויים לעלות במהלך הפעלתה, מינתה זרוע העבודה מנהל לתוכנית (להלן - מנהל התוכנית).

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי במאי 2022, לקראת סיום הפעלת התוכנית, קיים מנהל התוכנית תהליך הפקת לקחים פנימי לגבי הפעלתה באמצעות שיח שקיים עם בעלי התפקידים ומרכזי המוקדים השונים שהיו שותפים לביצועה. מנהל התוכנית סיכם את התובנות שעלו מתהליך הפקת הלקחים במסמך (להלן - מסמך הפקת הלקחים) בשיתוף שני מנהלים נוספים מזרוע העבודה והעבירו בדואר אלקטרוני לעיון מנהליו - מנהלים בדרג בכיר בזרוע העבודה.

מסמך הפקת הלקחים כלל את סטטוס הביצוע של רכיבי התוכנית, את הממצאים שעלו מהנתונים ולקחים לשימור ולשיפור. הלקחים התייחסו לנושאים משמעותיים, כגון היעדר פרק זמן מספק לזיהוי צורכי העובדים בתעשיית התיירות שנפגעו ממשבר הקורונה ותכנון המענה המתאים; פער בין קורסי ההסבה המקצועית שהוצעו בתוכנית לבין הביקוש הגדול בקרב משתתפי התוכנית לקורסי שיפור מיומנויות וכישורים; פער בין פרסומי התוכנית על ידי משרד ממשלתי אחר לבין תנאים הכספיים בפועל - דבר שגרם לתסכול גדול בקרב הפונים לזרוע העבודה והביא לפניות אגרסיביות לקבלת התקציבים שהובטחו לכאורה; היעדר מידע רלוונטי ואחוד על הקורסים המנוהלים בזרוע העבודה - דבר שפגם ביכולת להעביר בזמן אמת מידע על מגוון הקורסים לזכאים; היצע מצומצם של קורסים שעמדו בתנאי לקבלת מלגות קיום של לפחות 20 שעות לימוד שבועיות; חוסר יכולת של בעלי אישור הזכאות להחסיר שלושה ימי עבודה בשבוע תמורת מלגה בסכום נמוך.

יצוין כי כמה מהלקחים המוזכרים במסמך הפקת הלקחים הועלו עוד בינואר 2022 על ידי הארגונים היציגים של מורי הדרך במכתב ששלחו למשרד הכלכלה והתעשייה לגבי התוכנית. כמו כן הם הלינו על כך שאין בתוכנית התייחסות לעובדה כי "רבים הם בעלי משפחות או אימהות יחידיניות אשר בתמיכה של 2,500 ש"ח לחודש והיקף שעות ההכשרה לא יוכלו לקיים את משפחותיהם ללא עבודות מזדמנות בלילה ובסופי שבוע שיביאו איתם משבר עוד יותר עמוק מזה שמורי הדרך מצויים בו כבר", וכי יש מקומות בארץ שבהם אפשרויות ההכשרה כמעט שאינן בנמצא, ובהם אילת.

במסמך הפקת הלקחים שהופק בזרוע העבודה מופיעים לקחים, כגון פער בין קורסי ההסבה המקצועית שהוצעו בתוכנית לבין הביקוש הגדול בקרב משתתפי התוכנית לקורסי שיפור מיומנויות וכישורים; היצע מצומצם של קורסים שעמדו בתנאים לקבלת מלגות קיום של לפחות 20 שעות לימוד שבועיות; חוסר יכולת של בעלי אישור הזכאות להחסיר שלושה ימי עבודה בשבוע תמורת מלגה בסכום נמוך. בבדיקת משרד מבקר המדינה הועלה כי על אף הלקחים המהותיים המפורטים במסמך, עד לפניית משרד מבקר המדינה אל זרוע העבודה בספטמבר 2022 בבקשה לקבל את מסמך הפקת הלקחים, לא בוצעה בחינה של התכנים המועלים בו או דיון בממצאיו מצד המנהלים הבכירים בזרוע העבודה שהמסמך הועבר לעיונם במאי 2022.



יצוין כי בעקבות פניית משרד מבקר המדינה האמורה הובא המסמך בספטמבר 2022 לידיעת הממונה על זרוע העבודה, והיא הנחתה את המנהלים הבכירים לבחון את האמור בו.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את יוזמת מנהל התוכנית להסבה מקצועית לעובדים בתעשיית התיירות שנפגעו במשבר הקורונה לקיים תהליך להפקת לקחים מאופן יישום התוכנית.

מומלץ כי זרוע העבודה תשלים את בחינת מסמך הפקת הלקחים בהקדם ותנקוט פעולות שיסייעו להגדיל את סיכויי ההצלחה של תוכניות ממשלתיות להכשרות ולהסבות מקצועיות בעתיד לרבות בעיתות משבר. עוד מומלץ כי זרוע העבודה תשלב בתהליך הפקת הלקחים את משרד התיירות האחראי לעובדים שההכשרות וההסבות המקצועיות יועדו להם, ותעביר לו את מסמך הפקת הלקחים הסופי. מוצע שזרוע העבודה תשקול לשלב בתהליך הפקת הלקחים גם את הארגונים היציגים של עובדי תעשיית התיירות.

משרד התיירות

1. שימוש בהכשרות מקצועיות ככלי לסיוע לעובדים מתעשיית התיירות נעשה עוד בשנת 2015 לעובדים מהתעשייה שפרנסתם נפגעה עקב מבצע "צוק איתן"¹⁰².

בביקורת הועלה כי עד תחילת משבר הקורונה משרד התיירות לא השלים תהליך הפקת לקחים שהתחיל בו בשנת 2015 עם משרד הכלכלה והתעשייה על מידת היעילות והמועילות של השימוש בהכשרות מקצועיות ככלי סיוע לעובדים בתעשיית התיירות במשבר עתידי וכדי לבחון אפשרויות שיסייעו לטייב את פעילותם בתחום ככל שנדרש¹⁰³. ככל שתהליך זה היה מסתיים יכול היה משרד התיירות להסתייע בו כדי לטייב את תוכנית ההסבה שהופעלה בתקופת משבר הקורונה.

2. במסמך הפקת הלקחים שכתב מנהל התוכנית בזרוע העבודה צוין כי היו בעיות בהעברת מידע בין משרד התיירות לזרוע העבודה שהביאו לעיכוב בטיפול בבעלי אישור זכאות.

ביוני 2022, במהלך הביקורת הנוכחית, מסר משרד התיירות למשרד מבקר המדינה כי הוא פנה לזרוע העבודה לקבל את נתוני הביצוע המפורטים של התוכנית, כולל סוגי ההכשרות שבוצעו וענפי התיירות שעובדיהם עברו את ההכשרות, אולם הועלה כי עד מועד סיום הביקורת (נובמבר 2022) זרוע העבודה לא מסרה את נתוני הביצוע למשרד התיירות.

102 מכוח סעיף 55 בהחלטת ממשלה 2026.

103 בעניין זה ראו לעיל את הפרק בדוח זה על "ניהול והיערכות לניהול מצבי חירום בתעשיית התיירות".



מומלץ כי משרד התיירות יבצע הפקת לקחים על ביצוע התוכנית להסבה מקצועית לעובדים בתעשיית התיירות שנפגעו במשבר הקורונה כדי לבחון את היעילות והמועילות של שימוש בהכשרות מקצועיות ככלי סיוע לעובדים בתעשיית התיירות בזמן משבר ובזמן שגרה. אם המשרד יחליט שיש מקום להמשיך ולהשתמש בכלי זה, מומלץ כי הוא יפעל כדי להסדיר את ממשקי העבודה עם זרוע העבודה בתחום זה, ובין היתר בכל הנוגע לתהליכי העברת מידע יעילים קודם ביצוע כל הכשרה, במהלכה ובסופה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 מסר משרד התיירות כי הוא ייפגש עם זרוע העבודה להפקת לקחים וטיוב שיתופי פעולה בעתיד.



סיכום

בעקבות פרוץ מגפת הקורונה בישראל במרץ 2020 נקטה הממשלה צעדים לצמצום התחלואה והתמותה, ובראשם - הטלת הגבלות על תנועה והתקהלות במדינה וסגירת השמיים לתיירים זרים. הגבלות אלו פגעו קשות בתעשיית התיירות בשלב מוקדם יחסית של המגפה, ומרף של כ-4.5 מיליון תיירים שנכנסו לישראל בשנת 2019, ירד מספרם לשפל חסר תקדים של כ-832,000 בשנת 2020. תעשיית התיירות לא התאוששה לחלוטין משפל זה עד מועד סיום הביקורת שכן מינואר עד ספטמבר 2022 נכנסו לישראל כ-1.7 מיליון תיירים בלבד.

דוח זה בחן את נושא הסיוע לענף התיירות בשני מישורים: האחד, בכל הנוגע להיערכות המשרד לאירועי חירום בשגרה, ובמיוחד בהיבטים הנוגעים לריכוז מידע הנחוץ להפעלת הסיוע בחירום והגדרת מושאי הסיוע; והשני, בחינת היבטים שונים הנוגעים לסיוע הייחודי שניתן בשנים 2021 ו-2022 לתעשיית התיירות ולאופן מימושו.

הביקורת הנוכחית הצביעה על פערים בפעילותו של משרד התיירות בעת שגרה בתחום איסוף המידע הנוגע לתעשיית התיירות ועדכון העיני, היערכות המשרד למצבי חירום והתייחסות המשרד רק לחלק מהענפים בתיירות. פערים אלה פגעו במועילות וביעילות הסיוע לתעשיית התיירות במשבר הקורונה משום שהם הגבילו את יכולת המשרד לאמוד את הנזקים שנגרמו לענפים שונים המרכיבים את תעשיית התיירות ולהעריך את היקף הסיוע ואת סוג הסיוע שנדרשו כדי להתמודד עם המשבר.

אשר לסיוע הייחודי שניתן בשנים 2021 ו-2022 למספר ענפים בתעשיית התיירות ולאופן מימושו העלתה הביקורת שורה של ממצאים המחייבים בחינה והפקת לקחים לרבות קביעת אמות מידה לזיהוי עסקי התיירות מאפייניהם וצורכיהם, בחינת היכולת האופרטיבית של משרד התיירות להפעיל מערך סיוע, הצגת תמונת מצב פיננסית מלאה על אודות תוצאות הסיוע ומצבם הפיננסי של מושאי הסיוע, וקביעת מנגנוני בקרה על מתן סיוע לענפים שונים בתעשיית התיירות.

אומנם הקריטריון לקבלת סיוע ייחודי מושפע משינויים במחזור הפעילות, אולם לנוכח היקף הרווחים או ההפסדים השנתיים, שיעורם ממחזור הפעילות, יחסי הנזילות שנבדקו והיקף יתרת הרווחים הצבורים, ועל רקע תכלית הסיוע הייחודי: מניעת סגירתם של בתי מלון בארץ, עולה בדיעבד ספק בדבר נחיצות הסיוע הייחודי שהעניקה המדינה באמצעות מענק מוחלט שאינו תלוי בהתפתחויות עתידיות לרשתות מלונות א', ב' ו-ג' שהסתכם בכ-60 מיליון ש"ח. היקף הסיוע האפקטיבי הכולל למורי הדרך (6.2 מיליון ש"ח), סכום הסיוע החודשי הממוצע ששולם לכל מורה דרך (כ-300 ש"ח כולל מע"ם) ושיעור מורי הדרך שהשתתפו בפרויקט הסיוע (כ-16%) בחודשים נובמבר 2020 עד דצמבר 2021 מעלים ספק בנוגע להשגת מטרת הסיוע, יעילותו ומועילותו; כמו כן, נתוני הביצוע הנמוכים של תוכנית ההסבות וההכשרות המקצועיות לעובדים בתיירות (כ-39% מהתקציב הכולל של התוכנית נוצל) מעלים ספק בנוגע ליעילות ולמועילות השימוש בהן ככלי סיוע לעובדים בתעשייה.



בהינתן שהכספים שמדינת ישראל יכולה לייעד לסיוע הם לעולם מוגבלים ושמדובר בסיוע ייחודי המחייב רף הצדקה גבוה לעומת הסיוע הכלל-משקי, מומלץ כי תונח בשלב גיבוש הסיוע תשתית שתגדיל את הסיכוי שהסיוע יינתן באופן יעיל ומועיל ושתוכל להגשים את תכליתו הן מבחינת מהירות חלוקתו והן מבחינת זהות הגופים שיקבלו סיוע. לצד זאת יש לציין לחיוב את מאמציו של משרד התיירות לסייע לתעשיית התיירות במשבר הקורונה ובמיוחד את שתי העובדות במשרד התיירות שהיו ממונות על תפעול מערך הסיוע הייחודי לכ-600 בתי מלון ועמלו קשות כדי להוציאו לפועל, יחד עם חברי ועדת התמיכות המשרדית, נוסף על תפקידן העיקרי במשרד.

אף שמשרד התיירות אחראי למיצוי פוטנציאל התיירות בארץ כמשאב לאומי, אין ביכולתו לממש אחריות זו לבדו. נדרשת הירתמות מצד משרדי ממשלה וגופים ציבוריים נוספים, כמפורט לעיל בדוח הביקורת, לשיתוף פעולה עם משרד התיירות בעת שגרה ובעת חירום ובין היתר באמצעות העברת המידע המצוי ברשותם. משרד מבקר המדינה ממליץ כי יעשו כן, בכפוף למגבלות הדין.

יישום ההמלצות המוצגות בדוח הביקורת הנוכחי על ידי משרד התיירות ויתר הגורמים הרלוונטיים יסייע בידם להשתמש במשבר כהזדמנות ולהשיג שתי מטרות משמעותיות: האחת, להגדיל את מוכנותה ויכולתה של תעשיית התיירות בארץ להתמודד עם מצבי חירום בעתיד ובתוך כך לוודא שכספי סיוע יוענקו לענפים הזקוקים לכך לשם הישרדות כלכלית, והשנייה, למקסם את תרומתה של תעשיית התיירות למשק הישראלי.