משרד התיירות

מורי דרך בישראל

תקציר

רקע כללי

במדינת ישראל מגוון רחב של אתרים ייחודיים, ובהם אתרים היסטוריים, ארכאולוגיים, תרבותיים ודתיים. מקצת האתרים הוכרזו אתרי מורשת עולמיים. ישראל גם משופעת בנופים רבים ומגוונים המשתרעים על פני שטח גאוגרפי קטן ובתופעות טבע ייחודיות. כל אלה לצד אטרקציות נופש שונות, תשתית מודרנית ומגוון רחב של שירותים ומתקנים עושים את ישראל ליעד בעל כוח משיכה לתיירים מחו"ל (להלן - תיירי חוץ) ולתיירים ישראלים (להלן - תיירי פנים).

הן תיירי חוץ והן תיירי פנים המטיילים בארץ נעזרים בשירותיו של מורה דרך. מורה הדרך מסייע להם להבין את תרבותו של האזור שבו הם מטיילים ולהכיר את האתרים שבו ואת תושביו. הוא גם משמש גורם מארגן ומקשר כשמתעוררות בטיול בעיות שונות לרבות בעיות בטיחות או ביטחון. משרד התיירות רואה במורי הדרך בישראל את חוד החנית של תעשיית התיירות ושגרירי המדינה בפני המבקרים בה, ולכן הוא שם דגש על תהליך הכשרתם והסמכתם.

חוק שירותי תיירות, התשל"ו-1976 (להלן - חוק שירותי תיירות), קובע כי שירותי תיירות הם בין היתר "שירותי מורה דרך הניתנים בתמורה או הניתנים בידי מסיע בתמורה או בידי מי שמשתתף בקבוצה של תיירי חוץ או מתלווה אליה" - בסיור וכן באתר או במוסד שיש בו עניין לתייר חוץ. תקנות שירותי תיירות (מורי דרך), התשכ"ז-1967 (להלן - תקנות מורי דרך), קובעות בין היתר כי נדרש רישיון כדי לשמש מורה דרך בתמורה.

למשרד התיירות הוקנו בחוק ובתקנות האמורים הסמכות לפקח על שירותי תיירות הפנים ותיירות החוץ, ובהם שירותי מורי דרך, ולבצע ביקורת בכל מקום שניתנים בו שירותי תיירות. חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985 (להלן - חוק העברות המינהליות), ותקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - חיקוקי תיירות), התשס"ה-2004 (להלן - תקנות העברות המינהליות), קובעים כי מפקח[1] יכול להטיל קנס על מי שעבר על חוק שירותי תיירות.

באוגוסט 2014 היו בישראל 9,702 מורי דרך מורשים, 6,725 מהם פעילים[2]. במאי 2014 היו רשומים באתר האינטרנט של משרד התיירות 4,187 מורי דרך שנתנו את הסכמתם לפרסום שמם ופרטי ההתקשרות עמם.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-ספטמבר 2014 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בטיפול של משרד התיירות (להלן גם - המשרד) בנושא מורי דרך, אכיפת החוקים והתקנות בעניינם ורכישת רכבים ציבוריים המיועדים להסעת תיירי חוץ (להלן - רכבי אשכול)[3] והשימוש בהם. בדיקות השלמה נעשו במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) וברשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים).

הליקויים העיקריים

התנהלות משרד התיירות בעניין תיקון חוק שירותי תיירות ותקנות מורי דרך

ההסדרים החוקיים והמינהליים שעל פיהם משרד התיירות פועל בתחומים מסוימים אינם ברורים או מפורטים דיים, והתעוררו ספקות לגבי הפרשנות הנכונה שלהם.

אף שהצורך בתיקון חוק שירותי תיירות ותקנות מורי דרך עלה במשרד כבר בשנת 2008, בספטמבר 2014 טרם הוגשה הצעת חוק מטעם המשרד, וגם התקנות האמורות טרם תוקנו.

---

1 לפי חוק העברות המינהליות מפקח הוא עובד מדינה אשר מונה לתפקידו בידי שר הממונה על ביצועו של כל חוק (שנמנה בתוספת לחוק זה), או מי שהוא הסמיך לכך, ואשר קיבל הכשרה למילוי תפקידו לעניין העברות המינהליות שבתחום סמכותו.

2 מורי דרך פעילים הם מורי דרך שרישיונם תקף. חידוש הרישיון נעשה אחת לשנתיים וכרוך בהשתתפות בהשתלמויות ובתשלום אגרה.

3 פקודת התעבורה [נוסח חדש], התשכ"א-1961, מגדירה רכב ציבורי כ"רכב המשמש, או המיועד לשמש, להסעת נוסעים בשכר".

אכיפת החוק והתקנות

משרד התיירות לא הכין לשנים 2013-2014 תכניות עבודה שנתיות מפורטות לביצוע ביקורת שמטרתה מניעת הדרכה לא חוקית של תיירי חוץ ותיירי פנים.

פעולות האכיפה שביצע המשרד בנוגע לפעולות הדרכה לא חוקית לא מוצו, ובכך נפגעה אפקטיביות האכיפה.

אף שלפי מסמכי משרד התיירות קיימת "תופעה של אי הקפדה של מורי הדרך לענוד רישיון במקום בולט כפי שמחייב החוק", מינואר 2013 ועד אוגוסט 2014 לא הטילו מבקרי המשרד קנסות על מורי דרך שלא ענדו את רישיונם במקום בולט. במשרד אין רישום מסודר ושיטתי של מקרים שבהם נמצאו מורי דרך שלא ענדו את רישיונם כנדרש.

פרסום מורי דרך לא מורשים באתר האינטרנט של המשרד

במאי 2014 הופיעו באתר האינטרנט של משרד התיירות פרטיהם של 4,187 מורי דרך. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי ל-286 מהם (כ-7%) לא היה באותו מועד רישיון תקף כנדרש.

רכבי אשכול

אחד השירותים המוצעים לתיירי החוץ המבקרים בישראל הוא סיור פרטי מודרך בתשלום ברכב אשכול. שירות זה ניתן רק על ידי מורה דרך מוסמך שקיבל רישיון להדרכה ברכב כזה[4] קבלת רישיון ממשרד התחבורה לרכישת רכב אשכול מקנה, במועד רכישת הרכב, פטור מתשלום מס על הרכישה.

המפקח על התעבורה במשרד התחבורה מינה ועדה מייעצת בנושא רכבי אשכול, שתפקידה להחליט בכל הנוגע למתן אישורים לרכישת רכב אשכול בפטור ממס (להלן - ועדת רכבי אשכול, או ועדת אשכול). לפני ועדת אשכול לא הונחו תחזיות ונתונים סטטיסטיים בדבר מספר התיירים המשתמשים וצפויים להשתמש ברכבי אשכול, כדי שתוכל לבסס עליהם את החלטותיה.

---

4 סעיף 30 לצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסעת סיור, הסעה מיוחדת והשכרת רכב), התשמ"ה-1985 (להלן - צו הפיקוח על מצרכים ושירותים).

בצו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין, התשס"ז-2007, הותנה הפטור ממס על רכב אשכול בעמידה במכסה מזערית של שימוש ברכב להסעה והדרכה של תיירים. בשנת 2009 תוקן הצו בצו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין (תיקון מס' 27 והוראת שעה), התשס"ט-2009 (להלן - צו תעריף המכס)[5], ביזמת רשות המסים. בתיקון לצו הושמטו המגבלות הנוגעות לשימוש שרשאים מורה דרך או חברת הסעות לעשות ממועד התיקון ברכב, ואין בו דרישה לעמוד בתנאים כלשהם כתנאי לרכישת הרכב בפטור ממס. עם זאת נאמר בצו כי הפטור מותנה בכך שניתן לבעל הרכב רישיון מאת המפקח על התעבורה לפי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים. מינואר 2013 ועד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2014, במשך כשנה וחצי, נרכשו הלכה למעשה רכבי אשכול בפטור ממס ללא בקרה של ועדת אשכול.

משרדי התחבורה והתיירות לא היו שותפים בגיבוש התיקון לצו תעריף המכס ולא ידעו על קיומו עד סוף שנת 2012, ולכן המשיכה ועדת אשכול לדון באישור רכישת רכבי אשכול חדשים בפטור ממס עד אותו מועד, ורק בינואר 2013 הפסיקה את פעילותה. אף שהמשרדים העלו את הצורך לתקן את הצו ולהבהיר את קיומן של הדרישות כתנאי למתן הפטור ממס, במועד סיום הביקורת, בספטמבר 2014, טרם גיבשו משרד התיירות, משרד התחבורה ורשות המסים הסדר שיחזיר לפעולה את ועדת רכבי אשכול, והתחום של מתן פטור ממס על רכישת רכבים אלה והשימוש בהם נותר ללא פיקוח.

ועדת אשכול לא דיווחה לרשות המסים על בעלי רכבי אשכול שלא מסרו לה כנדרש דיווח שנתי על ימי השימוש ברכב לצורך הסעה והדרכה של תיירי חוץ.

בשלושת העשורים האחרונים נשאר מספר רכבי אשכול כ-450 (באמצע שנת 2014 היו 467 רכבים), למרות הגידול הניכר במספר תיירי החוץ בשנים אלו[6].

בדיקת אתר האינטרנט של משרד התיירות בשפות אנגלית וצרפתית העלתה כי אין בו מידע על האפשרות להיעזר ברכבי אשכול במהלך הביקור בישראל.

ההמלצות העיקריות

על משרד התיירות לנקוט בהקדם את כל הצעדים הדרושים להשלמת היזמה לתיקון חוק שירותי תיירות ותקנות מורי דרך.

נוכח אי-הבהירות בנוגע למונח "שירותי מורה דרך" המשמש בחוק, מוצע כי משרד התיירות ישקול להבהיר בתיקון לחוק את ההגדרה של מונח זה.

---

5 ק"ת שיעורי מכס, מס קניה ותשלומי חובה 180, 2009.

6 גידול מ-1.3 מיליון תיירים בשנת 1982 ל-2.8 מיליון תיירים בשנת 2012.

על משרד התיירות לבחון את סוגיית הדרכת הטיולים והסיורים ללא רישיון מורה דרך ולשקול אם יש מקום לאפשר הדרכה בידי מי שאינם מורי דרך, ואם כן - באילו מקרים ובאילו תחומים; את מי הם רשאים להדריך, ובאילו סוגי סיורים או מקומות, וככל שהדבר יידרש בהתאם להחלטותיו - ליזום תיקון של הוראות הדין.

על משרד התיירות להסדיר את נושא מדריכי הטיולים במערכת החינוך העוברים קורס הדרכת טיולים (ולא קורס מורי דרך) ומוסמכים להדריך רק את תלמידי בתי הספר ולקבוע הוראות ברורות ומפורשות בנושא זה.

על משרד התיירות לוודא שהנתונים שברשותו בעניין נבחנים לשם קבלת רישיון מורי דרך יאפשרו לדעת כמה נבחנים ניגשו למועד נוסף וכמה פעמים נבחן כל אחד מהם. הדבר יאפשר לו לדעת במדויק מה העלות הכספית הכוללת של בחינות הרישוי החוזרות, ונתון זה יוכל לשמש בסיס להחלטות בדבר הטלת אגרות בגין ההשתתפות במבחנים.

לצורך הייעול והשיפור של האכיפה, על משרד התיירות לוודא כי בכל שנה תוכן, מבעוד מועד, תכנית עבודה מפורטת של הביקורות בתחום המניעה של הדרכה לא חוקית.

על משרד התיירות להקפיד לאכוף על מורי הדרך את הוראת תקנות מורי דרך שלפיה על מורה דרך לענוד את רישיונו במקום בולט לעין בשעה שהוא משמש מורה דרך או מציע את שירותיו.

כדי למנוע את הטעיית הציבור, על משרד התיירות לוודא באופן שוטף שבאתר האינטרנט שלו יתפרסמו רק שמות מורי דרך בעלי רישיון תקף בהתאם לחוק.

על משרד התיירות לפעול למציאת דרכים לבדיקה אם הטבת המס הניתנת בגין רכישת רכב אשכול אכן מתבטאת במחיר שמשלם התייר עבור סיור ברכב זה.

סיכום

ענף התיירות בישראל הוא ענף תנודתי שמושפע מגורמים רבים, ובהם המצב הגאופוליטי באזורנו והמצב הביטחוני בארץ. ענף התיירות בכללותו תורם רבות לכלכלת המדינה, ולתיירות החוץ יש גם פן מדיני חשוב. מורי דרך בישראל הפוגשים את התיירים עם הגיעם ארצה ומלווים אותם בביקורם בארץ, משמשים מתווכים בין תיירי החוץ למדינה, לאזרחיה ולתרבותה ומשפיעים רבות על חווית התייר בביקורו בארץ. חשיבות רבה יש למורה הדרך גם בהדרכת תיירי הפנים, שכן בכוחו לחזק את הזיקה לארץ בקרב הציבור הישראלי. לכן ראתה המדינה לנכון שלא לאפשר לכל אדם לשמש מורה דרך, אלא רק למי שהורשה לכך על ידי משרד התיירות, לאחר שעמד בבחינות הרישוי של המשרד. בשל החשיבות הרבה של מורה הדרך בישראל, על משרד התיירות לעשות את כל הנדרש כדי לאכוף את הוראות חוק שירותי תיירות ותקנות מורי דרך בנושא.

השימוש במוצר התיירותי "רכב אשכול" עשוי לשפר את חוויית התייר בעל האמצעים הכלכליים והתייר המעוניין בסיור פרטי, ויכול לשמש כלי חשוב להכנסת מטבע חוץ למדינה ולקידום התיירות. לפיכך על משרד התיירות לבחון אם מוצר זה מנוהל ומשווק באופן המיטבי ואם הפיקוח עליו הוא מספק.

ראוי כי משרד התיירות יקיים דיון יסודי בנושא מורי הדרך, ונוכח מרכזיותו בענף התיירות יעקוב באופן שוטף אחר ההתקדמות בתחום זה ויוודא כי הוא מתנהל כראוי. בתיקון הליקויים וביישום ההמלצות שפורטו בדוח ביקורת זה על ידי משרד התיירות, משרד התחבורה ורשות המסים עשוי להיות צעד משמעותי להסדרת נושא מורי הדרך ולקידום תפקודם, ותהיה בכך תרומה חשובה לענף התיירות ולפעילות הכלכלית בארץ.

♦

מבוא

במדינת ישראל מגוון רחב של אתרים ייחודיים ואטרקטיביים, ובהם אתרים היסטוריים, ארכאולוגיים, תרבותיים ודתיים. מקצת האתרים הוכרזו אתרי מורשת עולמיים. ישראל גם משופעת בנופים רבים ומגוונים המשתרעים על פני שטח גאוגרפי קטן ובתופעות טבע ייחודיות. כל אלה לצד אטרקציות נופש שונות, תשתית מודרנית ומגוון רחב של שירותים ומתקנים, עושים את ישראל ליעד בעל כוח משיכה לתיירות חוץ ולתיירות פנים ובו אפשרויות טיול רבות.

בשנת 2012 הגיעו לישראל כ-2.8 מיליון תיירי חוץ; כ-26% מהם הגיעו למטרת צליינות וכ-25% למטרת תיור וטיול. בשנת 2013 הגיעו לישראל כ-3 מיליון תיירים, בהם כ-22% למטרת צליינות וכ-26% למטרת תיור וטיול[7]. רוב תיירי החוץ המטיילים מעדיפים סיורים מודרכים באתרים האמורים, וגם חלק מן הטיולים של תיירי הפנים מתקיימים בהנחיה של מורי דרך.

באוגוסט 2014 היו בישראל 9,702 מורי דרך מורשים הרשומים במשרד התיירות, 6,725 מהם פעילים[8]. מורה דרך פעיל הוא מורה דרך מורשה המשלם אגרה ומחדש את רישיונו אחת לשנתיים, ולשם כך עובר השתלמות שנתית (להלן - מורה דרך פעיל). נכון למאי 2014 4,187 מורי דרך פעילים נתנו את הסכמתם לפרסום שמם ופרטי ההתקשרות אליהם באתר האינטרנט של משרד התיירות. לפי מדיניות משרד התיירות יש לאפשר לכל תייר לקבל הדרכה בשפתו; רשימת מורי הדרך שבאתר כוללת מורי דרך הדוברים כ-50 שפות.

באתר האינטרנט של משרד התיירות מצוין כי "מקצוע מורה הדרך הוא תחום הדורש ידע רב והיכרות מעמיקה עם אזורי הארץ ואתריה. מורי הדרך... מלווים את תיירי החוץ מרגע נחיתתם בנמל התעופה ועד יציאתם את גבולות הארץ, באחריותם להוציא לפועל את תוכניות המסע כפי שהוכנו על ידי מארגני התיירות ולספק תכנים לתייר החוץ במהלך הביקור בארץ. מורה הדרך מהווה איש קשר לתרבות המקומית, לסיפורה של הארץ ולתושביה. לשם כך נדרשים העוסקים והעוסקות במקצוע הוראת הדרך להיות בקיאים בנושאים כגון גיאוגרפיה של ארץ ישראל, היסטוריה, מקרא, ארכיאולוגיה, דתות, החי והצומח, אקולוגיה, אמנות, ארכיטקטורה ואקטואליה".

מורה הדרך משפיע רבות על חווייתו של התייר. עבור תייר החוץ המפגש עם מורי דרך ישראלים הוא לעתים הקשר הישיר היחיד עם אנשים מישראל, ומורה הדרך עשוי להעביר לו מידע חשוב שהתייר נחשף אליו לראשונה בחייו. חשוב שגם תיירי פנים יודרכו בידי מורי דרך מקצועיים ומוסמכים, שכן מורה הדרך עשוי לחזק את הזיקה בינם ובין האתרים בארץ. מורי הדרך גם משמשים גורם מארגן ומקשר כשמתעוררות בעיות הקשורות לטיול לרבות בעיות בטיחות ובעיות ביטחון.

לפי ממצאי סקר שיזם משרד התיירות, בשנת 2012 שביעות הרצון של תיירי החוץ מהביקור בארץ לרבות שביעות הרצון ממורי דרך הייתה 4.2 בסולם של 5 דרגות - לעומת 3.9 בשנת 2011[9]; כלומר, שביעות הרצון השתפרה והיא גבוהה למדי.

---

7 מדובר בגידול של כ-2% לעומת שנת 2011. ואלה היו מטרות הביקור האחרות: 21% לביקור קרובים וידידים, 9% לבילוי והנאה, 10% לעסקים ושליחויות ו-10% למטרה אחרת. ראו: מרטנס הופמן, יועצים לניהול בע"מ, **סקר תיירות נכנסת - דוח שנתי 2012**, יוני 2013 (להלן - סקר תיירות נכנסת 2012); משרד התיירות, אגף סטטיסטיקה ומידע, **תיירות לישראל 2012 - דוח סטטיסטי**, יוני 2013.

8 לפי נתוני משרד התיירות מיוני 2014. סטטוס הרישיון של 2,307 מורי דרך היה "מוקפא" - הם לא חידשו את הרישיון ולא עברו את ההשתלמויות הנדרשות. מורי דרך אחרים שאינם פעילים לפי נתונים אלה הם בין היתר מורי דרך שנמצאים בחו"ל ומורי דרך בעלי רישיון כבוד (מורי דרך שהם בגיל פרישה ואינם עובדים בפועל).

9 סקר תיירות נכנסת 2012.

משרד התיירות רואה חשיבות רבה בפעילותם של מורי הדרך. בדיון של ועדת הכלכלה של הכנסת שהתקיים ביוני 2011 נסקרה פעילות המשרד בשנים 2010-2011; בדיון ציין שר התיירות דאז סטס מיסז'ניקוב כי משרד התיירות רואה במורי הדרך בישראל את חוד החנית של תעשיית התיירות ושגרירי המדינה לפני מבקריה. בדוח של משרד התיירות[10] נאמר כי המשרד שם דגש רב על תהליך הכשרתם והסמכתם של מורי דרך לרבות תכנית הלימודים, פיקוח על קורסי הלימוד, בחינות רישוי, השתלמויות וקורסי התמחות מיוחדים. הכשרה קפדנית של מורי דרך תבטיח, לדעת משרד התיירות, כי תייר החוץ יחזור למדינתו עם דעה טובה על ישראל.

על אדם המבקש לקבל רישיון מורה דרך בישראל לקבל הכשרה ייעודית ולעמוד בבחינות הסמכה של משרד התיירות. תכנית הלימודים למורי דרך נקבעת על ידי המשרד, והלימודים מתקיימים במוסדות פרטיים (לעתים במחלקה ללימודי חוץ של מוסד להשכלה גבוהה) המקבלים הרשאה לכך מטעם משרד התיירות. תכנית הלימודים כוללת כ-83 ימים של סיורים בארץ ועוד כ-600 שעות לימוד עיוני במגוון נושאים.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בעניין הכשרתם של מורי דרך ובעניין החקיקה הקשורה בפעילותם במדינות אחרות נמצא כי במדינות רבות ובהן ארה"ב, קנדה, אנגליה, ניו זילנד, אוסטרליה ומדינות שונות באירופה אין כלל חוקים המסדירים את פעילותם של מורי הדרך, אולם עבודה כמורה דרך מצריכה רישיון[11]. בחלק ממדינות אלה נקבעה החובה שכל קבוצת תיירי חוץ או פנים תשתמש בשירותיו של מורה דרך מקומי גם אם יש לה מלווה משלה[12]. בחלק ממדינות האיחוד האירופי כמו צרפת ואנגליה נקבעה חובת הדרכה על ידי מורי דרך מורשים באתרים מסוימים; בגרמניה לעומת זאת, אין חובה כזו[13]. בית הדין האירופי לצדק קבע במרץ 1994 שאין צורך ברישיון הדרכה מקומי לליווי קבוצות המגיעות לביקור ממדינות אחרות של האיחוד האירופי, למעט במוזאונים ובאתרים המפורטים ברשימת אתרים מדינתית[14].

אחד השירותים המוצעים לתיירי חוץ המבקרים בישראל הוא סיור ברכב ציבורי (רכב אשכול). שירות זה ניתן רק על ידי מורה דרך מוסמך שקיבל אישור לרכישת רכב כזה. קבלת רישיון ממשרד התחבורה לרכישת רכב אשכול מקנה, במועד רכישת הרכב, פטור מתשלום מס על הרכישה. בדוח מבקר המדינה משנת 2007 בנושא "רישוי שירותי תיירות והפיקוח עליהם"[15] (להלן - דוח מבקר המדינה משנת 2007 או הדוח הקודם) צוינו, בין היתר, ליקויים בתפקודם של משרד התחבורה ומשרד התיירות בכל הנוגע לרכבי אשכול.

---

10 משרד התיירות, **דוח סיכום פעילות מינהל תקינה תפעול ואיכות השירות** (2012).

11 הבדיקה התבססה, בין היתר, על סקר משווה שבו נבדקו 61 מדינות (מכל היבשות) ושהועלה בו כי רק ב-29 מדינות נדרש רישיון למורה דרך. הסקר נערך על ידי ה- **World Federation Of Tourist Guides Association**

ראו:

http://www.wftga.org/sites/default/files/imceuploads/documents/Jane:

World Federation Of Tourist Guides Association - Jane Orde Guiding Document Worldwide, January 2011

12 כך לדוגמה, בארה"ב אין חובת רישוי למורי דרך ואין חוקים פדרליים שעוסקים במורי דרך; אולם בכמה מדינות בארה"ב (ניו-יורק, וושינגטון די. סי., ניו אורלינס) נקבעה החובה להיעזר במורי דרך מורשים לגבי הדרכת תיירים ומטיילים מקומיים

13 ראו:

http://europa.eu/eu-law/decision-making/legal-acts/index_en.htm

14 ראו:

http:// eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT:
COMMISSION v SPAIN, JUDGMENT OF THE COURT, 22 March 1994

15 מבקר המדינה, **דוח שנתי 57ב** (2007), עמ' 661-673.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-ספטמבר 2014 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בטיפול משרד התיירות בנושא מורי הדרך, החקיקה בנושא, אכיפת החוקים והתקנות ורכישת רכבי אשכול והשימוש בהם. בדיקות השלמה נעשו במשרד התחבורה וברשות המסים.

התנהלות משרד התיירות בעניין תיקון חוק שירותי תיירות ותקנות מורי דרך

התשתית הנורמטיבית לפעילותם ולהעסקתם של מורי הדרך בישראל מעוגנת בחוק שירותי תיירות, בתקנות מורי דרך, ובנהלים שקבע משרד התיירות בנושא. כמו כן המחוקק הקנה למשרד התיירות בחוק שירותי תיירות ובתקנות מורי דרך את הסמכות לפקח על שירותי התיירות ובהם שירותי מורי דרך, ולבצע ביקורת בכל מקום שניתנים בו שירותי תיירות. חוק העברות המינהליות ותקנות העברות המינהליות קובעים כי משרד התיירות יכול להטיל קנס על מי שעבר על חלק מהוראות חוק שירותי תיירות.

חוק שירותי תיירות מגדיר שירותי תיירות בין היתר כשירותיו של מורה דרך הניתנים בתמורה או הניתנים בידי מסיע בתמורה או בידי מי שמשתתף בקבוצה של תיירי חוץ או מתלווה אליה, בין היתר בסיור, באתר או במוסד שיש בו עניין לתייר חוץ. החוק עוסק בנושאי ההכשרה והכשירות של מורה הדרך והאגרות שישולמו בעד הרישיון, וכן מאפשר נקיטת סנקציות עונשיות נגד המפרים אותו. כמו כן קובע החוק כי ניתן לבטל רישיון של מורה דרך בעילות שונות, ובין היתר בשל מעשה או מחדל שעשה בעל הרישיון בעניין הנוגע לשירותי תיירות ש"יש בו, לדעת השר, כדי לפסלו מלהיות בעל רשיון". החוק מעניק לשר התיירות את הסמכויות הדרושות להסדרת דרכי ניהולו של שירות תיירות. לשם כך רשאי השר לקבוע בתקנות, בין היתר, דרישות לעניין חובת רישוי ודרכי פעולה של מורי דרך, ובכלל זה הוא רשאי לקבוע ששירותים מסוימים יסופקו על ידי בעלי ידע והכשרה מתאימים, וכן לקבוע בהתייעצות עם שר העבודה הסדרים לעניין הכשרתם וכשירותם.

תקנות מורי דרך קובעות הוראות הנוגעות, בין היתר, לכשירות לקבלת רישיון מורה דרך, איסור לשמש מורה דרך ללא רישיון, תוקף הרישיון וחידושו, אגרת חידוש הרישיון ונשיאת הרישיון במקום בולט לעין. עוד עוסקות התקנות במינוי ועדת בחינות, וקובעות הוראות לגבי הבחינות, איסור על סוכנות נסיעות להעסיק מורה דרך ללא רישיון תקף ופיקוח על פעולותיהם של מורי דרך.

נוסף על החוקים והתקנות האמורים קבע משרד התיירות נהלים בעניין הפיקוח על מורי דרך והאכיפה בתחום זה, ובהם "נוהל הפעלת סמכויות פקח", המסדיר את סמכויות פקחי המשרד שמונו לעניין זה על פי חוק שירותי תיירות. מלבד בתקנות מורי דרך, הוראות בעניין הכשרתם של מורי דרך מעוגנות גם בנהלים שקבע משרד התיירות בנושא.

ממסמכי משרד התיירות עולה, כי זה שנים מספר נדונות במשרד הצעות לתיקון חוק שירותי תיירות ותקנות מורי דרך, הנדרש כתוצאה משינויים והתפתחויות שחלו בענף התיירות. משרד התיירות אף גיבש הצעות לתיקון החוק, ואולם במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2014, טרם תוקנו החוק והתקנות.

להלן תיאור חלק מהשתלשלות העניינים בנוגע לצורך שעלה בתיקון לחוק שירותי תיירות ולתקנות מורי דרך ולניסיונות שבוצעו בעניין זה אך לא הגיעו לכלל יישום:

במכתבים שכתבה מנהלת האגף להכשרה מקצועית במשרד התיירות בינואר 2009 וביולי 2011 לסמנכ"ל איכות המוצר התיירותי ולסמנכ"לית בכירה תפעול תקינה ואיכות השירות (להלן - סמנכ"לית המשרד), היא ציינה כי "מאוד דחוף וחשוב לטפל בעדכון התקנות בנושא מורי הדרך כך שהם יתאימו למציאות ולנהלים על-פיהם אנו עובדים". לדבריה, "במהלך השנים האחרונות עלו מספר נושאים אשר דורשים שינוי חקיקה/תקנות-בתחום רישוי מורי דרך. התקיימו אינספור ישיבות עם נציגי הלשכה המשפטית, אשר סייעו לנסח השינויים הנדרשים". עוד כתבה כי יש שינויים דחופים מאוד ובהם, בין היתר, החלת החוק על תיירות פנים כמו על תיירות חוץ; קביעת היוצאים מן הכלל המורשים להדריך ללא רישיון תקף, תשלום אגרת בחינה, קביעת "כללים למספר פעמים בהם ניתן להיבחן והפרשי הזמן בין הבחינות".

בינואר 2009 הפיץ משרד התיירות תזכיר מעודכן של חוק שירותי תיירות לשם קבלת הערות. במרץ 2010 הגישה הממשלה את הצעת חוק שירותי תיירות (תיקון - מורי דרך), התש"ע-2010, שהוכנה בנפרד. באפריל 2010 הודיע שר התיירות דאז סטס מיסז'ניקוב לוועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק[16] (להלן - ועדת השרים) כי משרד התיירות מתנגד להצעת החוק, היות שהיא אינה מטפלת בנושא בהיקף הדרוש; ומשום שמשרד התיירות פועל גם הוא לתיקון החוק. שר התיירות הוסיף כי בנוסח ההצעה של המשרד יהיו תיקונים "שיביאו לחיזוק הרציונאל העומד מאחורי הצורך באיכותו ומקצועיותו של מורה הדרך וכן במאבק בהדרכה לא חוקית ע"י מורי דרך שאינם מורשים... לאור כשלי השוק של נושא זה יש צורך להסדירו באופן יסודי במסגרת כלל התיקונים של חוק שירותי תיירות, אשר תובא לממשלה לאישורה במהלך חודש מאי [2010]... במקביל לתיקון החוק יוכן תיקון לתקנות שירותי מורי דרך במטרה להתאמתן למטרות התיקון ולהסדרת הנושא באופן המיטבי". במאי 2010 החליטה ועדת השרים האמורה להתנגד להצעת החוק בנושא שהוגשה מטעם הממשלה.

הועלה כי בספטמבר 2014 טרם הוגשה, כמובטח, הצעת חוק מטעם המשרד, וממילא גם התקנות הנדרשות טרם תוקנו.

בפברואר 2012 הגישה אגודת מורי הדרך לתיירות בישראל (להלן - אגודת מורי הדרך)[17] עתירה לבג"ץ נגד משרד התיירות[18] (העתירה עדיין תלויה ועומדת לפני בית המשפט העליון) בעניין פעולות המשרד לאכיפת האיסור לשמש מורה דרך בתמורה בלא רישיון. אגודת מורי הדרך טענה בעתירתה כי יש לחייב את המשרד לאכוף על קבוצות צליינים להיעזר בשירותי מורה דרך מוסמך, למנוע מתן רישיונות למדריכים מחו"ל שעברו קורס מזורז, ולמנוע ממדריכים פלסטינים ללוות קבוצות תיירים בישראל. עוד ציינה אגודת מורי הדרך בעתירתה כי יש להתקין תקנה המחייבת את משרדי הנסיעות בישראל שלא לתת שירותי תיירות לתיירים מחו"ל, אלא אם כן ייעזרו במורה דרך מוסמך.

בעקבות הגשת העתירה התקיימו דיונים בין משרד התיירות לאגודת מורי הדרך. בדיון באוקטובר 2013 ציין משרד התיירות: "תשובתנו לעתירה היא בדרך התקנות באמצעות הסדר של העניינים שהעליתם בה ויכול להיות שבית המשפט יברך על כך ויאשר את זה". משרד התיירות הסכים לשיתוף פעולה עם אגודת מורי הדרך, ובדיון נוסף שקיימו, בינואר 2014, הוחלט שצוות משותף שלהם יגיש הצעה לתיקון התקנות על פי ההסכמות שהושגו בדיון.

---

16 באוגוסט 2014 נקראה הוועדה ועדת שרים לענייני חקיקה.

17 האגודה היא עמותה רשומה שנוסדה בשנת 1982 ופועלת לקידום עניינם של מורי הדרך בישראל.

18 בג"ץ 1427/12 **אגודת מורי הדרך בישראל נ' משרד התיירות**.

הועלה כי רק ביולי 2014, במהלך הביקורת בנושא, הגיש משרד התיירות לנוגעים בדבר במשרד המשפטים הצעה לתיקון תקנות מורי דרך. את ההצעה לתיקון חוק שירותי תיירות טרם הגיש המשרד למשרד המשפטים.

הצורך בתיקון החקיקה והתקנות עלה בין היתר משום שההסדרים החוקיים והמינהליים שהמשרד פועל לפיהם בכמה תחומים אינם ברורים או מפורטים דיים, והתעוררו ספקות לגבי הפרשנות הנכונה שלהם.

להלן פירוט הסוגיות ותיאור אופן טיפולו של המשרד בהן:

1. שירותי מורה דרך

במסגרת טיפולו של המשרד בתחום מורי הדרך עלו ספקות האם החובה כי מדריך קבוצת תיירים יהיה מורה דרך מורשה, כקבוע בתקנות, חלה רק לגבי תיירי חוץ או גם לגבי תיירי פנים.

בסוף ינואר 2008 הכינה הלשכה המשפטית של משרד התיירות טיוטת תזכיר חוק לתיקון חוק שירותי תיירות, ובה תיקונים שונים הנוגעים, בין היתר, למורי דרך. בהערות של גורם במשרד[19] לטיוטת התזכיר מפברואר 2008 נאמר כי יש לשקול לקבוע בחקיקה שהחובה להעסיק רק מורי דרך מורשים תחול לגבי כל קבוצות התיירים, כולל תיירי פנים.

כאמור, בינואר 2009 הפיץ משרד התיירות תזכיר מעודכן של חוק שירותי תיירות[20]. בתזכיר הוצע, בין היתר, להגדיר את המונח "מורה דרך", לעדכן את ההגדרה של "שירותי מורה דרך" ולהעניק לשר התיירות סמכות לקבוע כללים נפרדים לסוגים שונים של הדרכה או של מורי דרך, כגון הדרכה של קבוצות דתיות מחו"ל על ידי אנשי כמורה ודת מטעם הכנסיות ("רועים רוחניים").

במרץ 2010 התקיים במשרד התיירות דיון פנימי בראשות מנכ"ל המשרד דאז ובו עלתה השאלה "האם לכלול בחוק הוראה לפיה יידרש רישיון רק למורי דרך לתיירות נכנסת או גם לתיירות פנים". המנכ"ל קיבל את העמדה "שגם מי שנותן שרותי הדרכה לתיירות פנים יצטרכו ברישיון מורי דרך אך עם חריגות מסוימות".

מן האמור לעיל עולה כי החל משנת 2008 סבור משרד התיירות שיש צורך בהבהרת הנושא על ידי תיקון התקנות, והוא אף התחיל בהכנת ניסוח של הצעות לתיקון חוק שירותי תיירות ותקנות מורי דרך, אולם אלה לא הגיעו לכלל השלמה.

הועלה כי רק בספטמבר 2012, כשנתיים וחצי לאחר הדיון האמור, העבירה הלשכה המשפטית של משרד התיירות למנכ"ל המשרד דאז מסמך שנושאו "סיכום הדרישות לחוק או לתקנות לשם הסדרת תחום מורי הדרך", שכלל גם את רשימת הפטורים מרישוי ובה כל סוגי המדריכים שהומלץ שלא יחויבו להחזיק ברישיון מורה דרך.

---

19 הערות מנהל מינהל המוצר התיירותי שבמשרד התיירות.

20 הצעת חוק שירותי תיירות (תיקון מס' 5), התשס"ט-2009

בחוות דעת משפטית שהעביר משרד התיירות למשרד מבקר המדינה ביוני 2014[21], בעניין ההגדרה של שירותי תיירות בחוק, ובה התייחסות לשאלה אם החוק חל גם על תיירי פנים, נאמר כי "הוראת חוק זו מתייחסת לשלושה סוגי אנשים: סוג ראשון של שירותי מורה דרך מתייחס לכל מי שעוסק במתן שירותי מורה דרך בתמורה והוא חייב ברישיון מאת הממונה[22]. למען הסר ספק, אין המדובר במי שעוסק בשירותי מורי דרך לקבוצה של תיירי חוץ [דווקא], אלא לכל מבקש שירותי מורי דרך כולל קבוצת ישראלים שאינם תיירי חוץ. סוג שני מתייחס לאדם המסיע בתמורה ונותן באותו זמן שירותי מורה דרך כאשר אם אין לו רישיון, אינו יכול לתת שירותים אלו, אלא שירותי הסעה בלבד. גם במקרה זה אין המדובר במי שעוסק בשירותי מורי דרך לקבוצה של תיירי חוץ, אלא לכל מבקש שירותי מורי דרך כולל קבוצת ישראלים שאינם תיירי חוץ. סוג שלישי, מתייחס למשתתף בקבוצה של תיירי חוץ המבקש לשמש כמורה דרך. זהו המקרה היחיד בו מדובר במקבל שירות שאינו תייר פנים. חריג לכך הוא הדרכת קבוצות צליינים שיהיו מודרכים על-ידי אנשי כמורה ודת מטעם הכנסיות בכל מקום בארץ שבו הדרכה דתית פולחנית הינה המטרה העיקרית של הביקור".

לדעת משרד מבקר המדינה, הגדרת המונח "שירותי מורה דרך" היא מהותית ויסודית וחשוב שתהיה ברורה, על מנת שכל סוגי התיירים יקבלו הדרכה על ידי מורי דרך מורשים ולצורך הפיקוח על תחום זה. ספקות בנושא עלו כאמור במהלך השנים במשרד התיירות וב-2008 אף החל המשרד בתהליך לתיקון חוק שירותי תיירות ותקנות מורי דרך לצורך הסדרת הנושא. הגם שעמדת הלשכה המשפטית של המשרד כיום היא שהנושא מוסדר בחוק באופן ברור, מוצע כי נוכח הספק שהתעורר בעבר, ועלול להתעורר שנית, ישקול המשרד להבהיר בתיקון לחוק את ההגדרה של המונח "שירותי מורה דרך".

2. הדרכת טיולים וסיורים על ידי מדריכים שאינם מורי דרך מורשים

על פי תקנות מורי דרך "לא ישמש אדם מורה דרך בתמורה, לא ישמש מסיע בתמורה כמורה דרך ולא יציע אדם שירותיו כמורה דרך בתמורה, אלא אם יש בידו רשיון".

הביקורת העלתה כי ההדרכה בטיולים ובסיורים מסוגים מסוימים נעשית על ידי מדריכים שאינם מורשים; וכי הם פועלים בהתאם לפטור שאינו מעוגן לא בחוק שירותי תיירות, לא בתקנות מורי דרך ולא בנהלים של משרד התיירות.

להלן דוגמאות של טיולים וסיורים שההדרכה בהם נעשית בהסתמך על הפטור האמור:

---

21 חוות הדעת מתבססת על דברי הנשיא שמגר בבג"ץ 441/87 **עמותת מורי הדרך לתיירות בישראל נ' שר התיירות**, פ"ד מ"א(4), 460, תשמ"ז/מ"ח.

22 הממונה מוגדר בתקנות מורי הדרך כמי שהשר מינה לעניין תקנות אלה.

א. הדרכת טיולים וסיורים על ידי מומחים

הועלה כי יש טיולים וסיורים המתקיימים בישראל על ידי מומחים בתחומים שונים שאינם מורי דרך, בלא שהדבר מוסדר בחוק שירותי תיירות, בתקנות מורי דרך או בנהלים של משרד התיירות.

בבדיקה שביצע משרד מבקר המדינה באתרי אינטרנט המציעים סיורים עלה, שיש היצע רב של סיורים שמתקיימים בארץ המיועדים הן לתיירי פנים והן לתיירי חוץ. בטבלה שלהלן מפורטות דוגמאות של סיורים מסוגים שונים הנערכים בחלקם על ידי מומחים לתחומם שאינם מורי דרך מורשים:

לוח 1

סיורים בארץ על פי נושא הסיורים וקהל היעד שלהם

נושא הסיור	תיאור הסיור	קהל היעד (תיירי פנים או תיירי חוץ)
סיורים בירושלים	בעיר העתיקה, נחלאות, המושבה הגרמנית, טיילת ארמון הנציב, הר הרצל, רחוב הנביאים	פנים וגם חוץ
סיורי ערים	יפו, רמלה, זיכרון יעקב, סיור בחיפה בשכונות ואדי ניסנאס והמושבה הגרמנית, תל אביב - שכונת נווה צדק	פנים
סיורים באזורים שונים	סיור סובב כנרת, חופי אילת - סיור מודרך על הים, סיור במצדה	פנים וגם חוץ
סיורי חגים	סיורי חנוכיות, סיורי פורים, סיורי סליחות בירושלים	פנים
סיורים בעקבות עליות התימנים	שכונת מרמורק ברחובות, קבוצת כנרת ועוד	פנים
סיורים בעקבות סיפורי התנ"ך		פנים
טיולי בר מצווה ובת מצווה		פנים וגם חוץ
סיורים מזמרים - טיולים בליווי שירה ונגינה		פנים

בדיון שהתקיים במשרד התיירות בינואר 2010 צוין, בין היתר, כי רק כ-30%-50% מההדרכות בארץ נעשות על ידי מורי דרך כהגדרתם בחוק. בדיון נוסף שהתקיים במשרד במרץ 2010 בהשתתפות מנכ"ל המשרד דאז, אמר היועץ המשפטי של המשרד כי "ההערכה היא שיש יותר מורי דרך שאינם מורשים המדריכים בתיירות פנים מאשר ההיפך, כולל באתרים". בהמשך לכך ביקש המנכ"ל שהמשרד יכין רשימה של הגופים שמעסיקים מורי דרך שאינם מורשים.

באפריל 2010 הוצגה למנכ"ל הרשימה המבוקשת, ובה צוינו, בין היתר, סוגי הסיורים האלה:

- "מערכת החינוך - טיולים לתלמידים המודרכים ע"י מדריכי טיולים בעלי אישור מטעם משרד החינוך.
- קבוצות צליניות, המונהגות בידי מנהיגים דתיים ומורים רוחניים קתוליים - על פי הסכמה עם הוותיקן - קבוצות אלה מגיעות לסיור באתרים קדושים בארץ הקודש למטרות פולחן. הדרכה בתוך מוזיאונים ואתרים מגודרים/מסוימים[23].
- 'מומחים' - כגון סופרים, המדריכים בעקבות ספר שכתבו, היסטוריונים או ארכיאולוגים [ההדגשות במקור], המדריכים באתר בו חקרו או חפרו, שחקן, זמר, שף - שההדרכה מתקיימת סביב מומחיותם - וכו'..."

במסמך גם צוין כי "ריבוי החריגים מהכלל מדאיג, שכן הוא מטשטש את הכלל. מרביתם פועלים במסגרת קבוצות תיירות פנים - אך לא כולם, כפי שניתן להבין, מאופי החריגים".

במכתב תשובה שהעביר משרד התיירות באוגוסט 2012 לאדם שפנה למשרד בעניין הדרכה על ידי מומחים שאינם מורי דרך נאמר, בין היתר, כי "הדרכה אסורה או מותרת אינה תלויה ב'מומחיות'... לא כל אדם המסביר ועוסק בעיסוק כלשהו, מיד עובר על החוק... נושאי ההדרכה המצריכים רישיון הנם נושאים הקשורים להיסטוריה, אמנות, מורשת דתות, גאוגרפיה, גאולוגיה, אדריכלות וכיוצא באלה. אדם המדריך בנושאים אלה או המשלב נושאים אלה ואין לו רישיון אף אם מדובר במומחה ואף אם יש לו לדוגמה תואר דוקטור וכתב על נושא מסוים תזה ודוקטורט, עובר על החוק וצפוי לקנס בהתאם".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי כפי שנאמר במכתב התשובה של משרד התיירות לפונה, הדרכה ללא רישיון מורה דרך בתחומים שונים שפורטו בפרק זה עלולה להוות הפרה של הוראות החוק והתקנות. לאור זאת, יש צורך להגדיר באופן ברור וחד-משמעי את המקרים שבהם הדרכה ללא רישיון היא הפרה של הדין. על משרד התיירות לבחון סוגיה זו ולשקול אם יש מקום לאפשר הדרכה בידי מי שאינם מורי דרך, ואם כן - באילו מקרים ובאילו תחומים; את מי הם רשאים להדריך, ובאילו סוגי סיורים או מקומות, וככל שהדבר יידרש בהתאם להחלטותיו - ליזום תיקון של הוראות הדין.

ב. הדרכת תלמידי בתי ספר

מדריכים במערכת החינוך העוברים קורס הדרכת טיולים (לא קורס מורי דרך) רשאים להדריך רק את תלמידי בתי הספר. זאת על פי הסכמה (היתר) שהתקבלה בין משרד התיירות למשרד החינוך (להלן - היתר תו תקן):

בנובמבר 1999 כתב משרד התיירות למשרד החינוך, התרבות והספורט[24] כי אינו מתנגד לקיומם של קורסים המיועדים להכשרת מלווי טיולים של תלמידי בתי ספר, ובלבד

---

23 נושא זה תלוי ועומד בעתירה המתנהלת לפני בית המשפט העליון בבג"ץ 1427/12 **אגודת מורי הדרך נ' משרד התיירות**. לפיכך, נושא "הרועים הרוחניים" - מדריכים שמלווים קבוצות של צליינים - לא נבחן על ידי משרד מבקר המדינה, והדוח אינו עוסק בו.

24 משרד החינוך עבר במהלך השנים תמורות, ובשנים מסוימות תחומי התרבות והספורט היו באחריותו. בשנת 1999 כך היה שם המשרד.

שיתקיימו התנאים האלה: ״א. הקורס מיועד אך ורק להכשרת מלווים לטיולי בתי הספר של משרד החינוך, שייקראו ׳מלווי טיולים של בתי ספר׳. ב. הקורס מיועד אך ורק לעובדי מערכת החינוך של משרד החינוך או עובדי בתי ספר ולא לאנשים מחוץ למערכת. ג. התעודה שתונפק עם סיום הקורס תהיה מנוסחת ומעוצבת באופן שיימנע כל חשש הטעיה בהקשר לתעודה של מורה דרך... ד. ... מלווה הטיולים של בתי ספר לא יוכל ללוות כל קבוצה של תיירי חוץ או תיירי פנים...״.

במסמך ״היתר להדרכת טיולים במערכת החינוך על פי ׳תו תקן׳״ של משרד החינוך מינואר 2001 פורטו דרישות הקבלה לקורס הדרכה זה, תהליך ההכשרה ומסלולי ההכשרה בקורס. כן נקבע כי הפיקוח על הגופים והמוסדות שהוסמכו על ידי משרד החינוך ללמד קורסי הדרכה כאלה וליווֹיָם הם בתחום האחריות של מינהל חברה ונוער במשרד החינוך.

בעקבות היתר תו התקן התקבלו במשרד התיירות תלונות על גופים שפרסמו את עצמם כמי שעורכים קורסים שיאפשרו הדרכה של תיירי חוץ ותיירי פנים על פי ההיתר. במרץ 2005 החליט משרד התיירות להקפיא את ההיתר ודרש ממשרד החינוך לחדול לאלתר ממתן אישור לפתיחת קורסים להכשרת מדריכי טיולים במערכת החינוך.

בסופו של דבר יושבה המחלוקת בין המשרדים, ומאז שנת 2008 ניתן היתר תו התקן למדריכים של משרד החינוך, והקורסים להכשרת מדריכי טיולים לתלמידי בתי הספר ממשיכים להתקיים.

הביקורת העלתה כי היתר תו התקן אינו מעוגן בהסדר נורמטיבי כלשהו שהוציא משרד התיירות. לדעת משרד מבקר המדינה, יש להסדיר נושא תו התקן ולקבוע הוראות ברורות ומפורשות בנושא זה.

משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2014, כי ״בכל הכשרה של מדריכי טיולים במערכת החינוך יודגש למדריכים אלה כי אינם מוכשרים להדריך בהתאם לחוק שירותי תיירות. מדריך טיולים שכזה העובר על החוק, נקנס כמי שאין לו רישיון מורה דרך״. עוד מסר המשרד כי תקנות שירותי תיירות אינן עוסקות במדריכים אלה משום שהם חלק ממסגרת ההוראה של מערכת החינוך. לדבריו, ״בנושא זה לא היו כל שינויים בשנים האחרונות ויש לראות את הנושא כמוסדר. ברור שאם יגיע מצב בו נושאים אלה אינם ברורים דיים למדריכי תו תקן, ירוענן הנושא שוב עם משרד החינוך״.

בפברואר 2014 קיימה ועדת החינוך של הכנסת דיון בנושא ״׳תו תקן׳ למורי דרך במערכת החינוך״. בסיכום הדיון קרא יו״ר הוועדה, ח״כ עמרם מצנע, למשרד החינוך ולמשרד התיירות לשתף יותר פעולה בתחומים שבהם ניתן לשלב את ההכשרה של מורי דרך עם ההכשרה של מדריכי תו תקן. אולם הוא ציין כי אין זה נכון שהכנסת תתערב בתהליכים הללו.

משרד החינוך מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 כי ״בהתאם לבקשת יו״ר ועדת החינוך של הכנסת... נפגש נציג משרד החינוך האמון על נושא ׳תו תקן׳ עם נציגת משרד התיירות. סוכם בין השאר על המשך שיתוף הפעולה בין משרד החינוך ומשרד התיירות... הוחלט כי מוסדות להכשרת מורי דרך יוכלו לבצע קורסי המשך ל׳תו תקן׳ למורי דרך שסיימו את הקורס ובהתאם לקריטריונים של המשרד. כמו כן, יימשכו קורסי ההסבה של מורי הדרך בקורס ׳תו התקן׳ להדרכת בתי הספר ע״י המוסדות המכשירים באופן קבוע. משרד התיירות יסייע בפרסום המידע על אפשרות אלו״.

משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2014 כי "מתקיים שיתוף פעולה עם משרד החינוך למעקב אחר הכשרת מדריכי הטיולים ושיתופי פעולה אפשריים".

לדעת משרד מבקר המדינה, שיתוף הפעולה בנושא בין משרד התיירות ומשרד החינוך הוא חשוב, והשיח בין שני המשרדים צריך להמשיך ולהתקיים באופן שוטף כדי למנוע שימוש לא תקין בהיתר תו תקן. עם זאת, הענקת היתרים למדריכי תו תקן טעונה הסדרה בהסדר נורמטיבי הולם.

3. רישוי מורי הדרך

א. תקנות מורי דרך מגדירות, בין היתר, את סוגי הרישיונות של מורי דרך ואת נושא בחינות הרישוי; בדיקת מידת היישום של תקנות אלה העלתה כי גם בעניין זה יש ספקות ואי-בהירויות כמפורט להלן:

בתקנות מורי דרך נאמר: "רשיון יהיה מאחד הסוגים האלה: (1) ארצי, לכל שטח המדינה; (2) מחוזי, למחוז שצויין בו; (3) מקומי, למקום שצויין בו". עוד נאמר בתקנות כי "לא ישמש מורה דרך בתפקידו ולא יציע את שירותו אלא בהתאם לסוג הרשיון שבידו ובהתאם לתנאיו".

בפועל, על אף האמור בתקנות מורי דרך, משרד התיירות מנפיק זה כמה שנים רק סוג אחד של רישיון והוא רישיון ארצי. משרד התיירות כתב למשרד מבקר המדינה ביוני וביולי 2014 כי "סוגי רישיונות שונים כבר לא ניתנים זה למעלה מ-10 שנים".

לדעת משרד מבקר המדינה, היות שכיום ניתנים רק רישיונות ארציים, יש לוודא שהפקחים מטעם משרד התיירות ערים לקיומם של הרישיונות המחוזיים והמקומיים ובודקים אם מי שקיבל בעבר רישיון כזה מדריך אך ורק בהתאם לקבוע ברישיון.

ב. על פי נוהל "רישוי מורי דרך" של משרד התיירות, על מנת לקבל רישיון מורה דרך יש לעבור שתי בחינות - בחינה בכתב ובחינה בעל פה, הנערכות במועדים נפרדים. הנבחנים אינם נדרשים לשלם אגרת מבחן, והעלות מושתת כולה על תקציב משרד התיירות. מנתוני האגף להכשרה מקצועית במשרד התיירות עולה, כי עלות ביצוע הבחינות בכתב במועד קיץ 2013 הסתכמה בכ-177,000 ש"ח, ובמועד חורף 2013-14 - בכ-208,000 ש"ח[25].

חלק מן הנבחנים שאינם עוברים אחת מהבחינות ניגשים למועדים נוספים - מועד שני ושלישי ואף יותר. המשרד אינו מגביל את מספר הפעמים שנבחן יכול לגשת לבחינות אלה, ולא נקבע פרק זמן מזערי בין מבחן למבחן. הדבר מכביד על משרד התיירות מהבחינה הכלכלית והלוגיסטית.

---

25 מזה התשלום לבוחנים היה כ-149,000 ש"ח וכ-169,000 ש"ח, בהתאמה.

להלן בלוח 2 פירוט של מספר הנבחנים בכתב ובעל פה בבחינות הרישוי למורי דרך שהתקיימו מסוף שנת 2011 ועד תחילת שנת 2014:

לוח 2
מספר הנבחנים בכתב ובעל פה בחמישה מועדי בחינות

מועד הבחינה	בחינות בכתב			בחינות בעל פה		
	מספר הנבחנים הכולל	מספר הנבחנים במועד נוסף מבין כלל הנבחנים	שיעור הנבחנים במועד נוסף מכלל הנבחנים	מספר הנבחנים הכולל	מספר הנבחנים במועד נוסף מבין כלל הנבחנים	שיעור הנבחנים במועד נוסף מכלל הנבחנים
חורף 2014-2013	346	75	22%	341	118	35%
קיץ 2013	274	93	34%	274	120	44%
חורף 2013-2012	309	87	28%	326	125	38%
קיץ 2012	260	101	39%	270	128	47%
חורף 2012-2011	222	136	61%	207	140	68%

מהלוח עולה כי שיעור הנבחנים במועדים נוספים מכלל הנבחנים היה בין 22% ל-61% בבחינה בכתב ובין 35% ל-68% בבחינה בעל פה. מנתוני משרד התיירות עולה כי עלות הביצוע של המבחנים במועדים נוספים בשנים 2011-2014 הסתכמה בסכום של 48,750 ש"ח עד 91,000 ש"ח לשנה[26].

בעיית ההיבחנות החוזרת ונשנית במבחני רישוי מורי דרך עלתה פעמים מספר בדיונים שהתקיימו בשנים האחרונות במשרד התיירות. כך לדוגמה, בדיונים שהתקיימו בשנים 2010 ו-2012 צוין כי יש להגביל את מספר הפעמים שניתן לגשת לבחינות חוזרות בכתב או בעל פה בלא ללמוד שוב את הקורס.

עניין נוסף שעלה הוא היעדר גביית אגרה בגין הבחינה. לדוגמה, בפברואר 2008 ציינה הממונה על איכות המוצר התיירותי במשרד התיירות, בתגובתה על טיוטת הצעה לתיקון חוק שירותי תיירות שהועברה אליה, כי "יש לקבוע אגרת בחינות לרישוי [מורי דרך] (יש כיום אגרה רק עבור הרישיון וחידושו), הדבר יוצר זילות של הבחינה שעלויותיה יקרות. אגרה תביא לכך שרק אלה המוכנים לבחינה יגיעו להיבחן ותחסוך בעלויות המשרד".

נמצא כי אף על פי שהנושא הועלה על ידי גורמים במשרד, המשרד עדיין לא גיבש עמדה, בשיתוף הלשכה המשפטית, בשאלה האם יש מקום להגביל את מספר הפעמים שבהן נבחן יכול לגשת למבחן, והאם יש מקום לגבות אגרה עבור השתתפות בבחינה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על הנהלת משרד התיירות לבחון את הנושא, בשיתוף הלשכה המשפטית שלו ולהחליט אם יש מקום לקבוע כללים בנושא.

---

26 העלות נובעת, בין היתר, מתרגום טופס הבחינה לאנגלית ולערבית, שכירת אולם במרכז הקונגרסים בירושלים (המקום היחיד שבו מתקיימת הבחינה בכתב), הדפסת מחברות בחינה ותשלום לבוחנים בעל פה ולכותבי בחינות בכתב.

ג. בדיקת הנתונים הממוחשבים של משרד התיירות בעניין הנבחנים שניגשו ליותר ממבחן רישוי אחד העלתה, כי לא תמיד ניתן להפריד בין הנתונים על מועדי הבחינה השונים שנבחן מסוים ניגש אליהם, וכמו כן אין בידי המשרד נתונים ברורים על מספר הנבחנים שניגשו ליותר ממבחן רישוי אחד במועדים נוספים.

יצוין כי משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2014, כי בכל מועד בחינה בכתב יש בין עשרה לעשרים נבחנים, ולעתים אף יותר, שנרשמו לבחינה אך אינם ניגשים אליה בלי להודיע על כך.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התיירות לוודא שיהיו בידו נתונים מסודרים באופן שיאפשר לו לדעת כמה נבחנים ניגשו למועד נוסף, וכמה פעמים כבר נבחן כל אחד מהם. בעזרת נתונים אלה יהיה אפשר לבחון את הנושא על היבטיו השונים ולהחליט אם להגביל את מספר מועדי הבחינה שניתן לגשת אליהם. נתונים אלה גם יאפשרו למשרד לחשב את העלות הכספית הכוללת של בחינות הרישוי החוזרות, והדבר יוכל לשמש בסיס להחלטה בדבר הטלת אגרות בגין ההשתתפות במבחנים.

על משרד התיירות גם לבחון את הדרכים לצמצום התופעה של נבחנים הנרשמים לבחינות אך אינם מגיעים אליהן ולהסדיר את הנושא בתקנות או בנוהל של המשרד.

משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2014 כי "התחום יקבל עדיפות באגף מערכות מידע וכי המערכת הממוחשבת לנתוני הנבחנים והבחינות תשודרג באופן המידי ביותר המתאפשר, כך שהנתונים יהיו זמינים יותר למעקב ומסודרים יותר. לעניין השתתפות נבחנים במועדי בחינה רבים, [הנושא] יוסדר כאמור ע"י תיקון התקנות".

☆

מהמתואר בפרק זה עולה כי גורמים במשרד התיירות ומחוצה לו מסכימים שנדרש לתקן ולעדכן את חוק שירותי תיירות ואת תקנות מורי דרך, או להסדיר בדרכים אחרות עניינים הטעונים הבהרה ופירוט, אולם הטיפול בנושא נמשך זמן רב ביותר.

משרד המשפטים מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 כי טיוטת התקנות הועברה ממשרד התיירות למשרד המשפטים וחוזר חלילה, ועדיין מתקבלות הערות ויש נושאים הנמצאים בטיפול, כמו נושא גביית אגרה בגין מבחני הרישוי.

משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2014 כי "הנושא מצוי בטיפול הלשכה המשפטית [של משרד התיירות] אשר בשיתוף עמנו [עם גורמים נוספים רלוונטיים במשרד התיירות] נסחו הצעה לתיקון החוק [שירותי תיירות] והתקנות [מורי דרך]. ההצעה כוללת את כל התיקונים הנדרשים לעניין הגדרות, מומחים, בחינות. תו תקן, צליינים ועוד".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התיירות כי אף שהצורך בתיקון החוק ובתיקון התקנות עלה כאמור כבר לפני כשש שנים, עד היום לא גובשה הצעה סופית לתיקון התקנות, לא הושלמה היזמה להגיש הצעת חוק מסודרת מטעם המשרד, ואין לדעת כמה זמן עוד יימשך הטיפול בכך.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התיירות לנקוט בהקדם את כל הצעדים הדרושים להשלמת הפעולות הנחוצות להגשת ההצעה לתיקון חוק שירותי תיירות ותקנות מורי דרך ולעדכון הנהלים בנושא. הסרת אי-הוודאות בנושאים הטעונים הבהרה תסייע להסדיר את התחום, ויהיה בה גם כדי להשפיע באופן חיובי על פעילותם של מורי הדרך עצמם, מעסיקיהם והציבור הנעזר בשירותיהם.

אכיפת החוק והתקנות

בתקנות מורי דרך נקבע כאמור, כי "לא ישמש אדם מורה דרך בתמורה, לא ישמש מסיע בתמורה כמורה דרך ולא יציע אדם שירותיו כמורה דרך בתמורה, אלא אם יש בידו רשיון [לשמש מורה דרך]". על פי התקנות, הממונה (עובד המדינה ששר התיירות מינה לעניין התקנות) רשאי לתת רישיון מורה דרך אם התקיימו התנאים האלה: מבקש הרישיון הוא תושב ישראל; מלאו לו 21 שנים; אין לגביו רישום במרשם הפלילי על עברה שיש עמה קלון; והוא עמד בבחינות שקבע הממונה. עוד נקבע בתקנות, כי את הרישיון לשמש מורה דרך יש לחדש בכל שנתיים, ומורה דרך המבקש לחדש את רישיונו ישלם אגרה וישתתף בהשתלמויות שקבע הממונה; בנוהל "רישוי מורי דרך" של משרד התיירות נקבע שכתנאי לחידוש הרישיון על מורה הדרך להשתתף אחת לשנה באחת מההשתלמויות שמקיים המשרד.

לפי חוק העברות המינהליות, שר המשפטים מוסמך לקבוע בתקנות כי עברה על הוראה שנקבעה בחוק מהחוקים המצוינים בתוספת לחוק זה או בתקנות שהותקנו לפיו, היא עברה שבשלה ניתן להטיל על העבריין קנס בדרך מינהלית. הטלת קנס מינהלי מאפשרת להעניש את העבריין בתוך זמן קצר, מקטינה את העומס המוטל על מערכת התביעה ומערכת בתי המשפט ומונעת את הכתמת שמו של העבריין ברישום פלילי. חוק שירותי תיירות הוא אחד החיקוקים המצוינים בתוספת לחוק העברות המינהליות, ובתקנות העברות המינהליות נקבע, בין היתר, כי הפרת הוראות סעיפים מסוימים שנקבעו בחוק שירותי תיירות ובתקנות מורי דרך היא עברה מינהלית. הקנס על יחיד המפר את הוראות החוק והתקנות הוא 200 עד 3,000 ש"ח בהתאם לסוג העברה. שר התיירות הסמיך את סמנכ"לית המשרד להטיל קנס מינהלי על מפרי החוק.

בחוק שירותי תיירות נקבע כי "מבקר שמינה לכך השר [שר התיירות] יהיה רשאי, אם שוכנע שהדבר דרוש כדי להבטיח ביצוע חוק זה או למנוע עבירה על הוראותיו - (1) לחקור אדם העוסק בשירות תיירות ולדרוש ממנו להציג לפניו רשיון על-פי חוק זה ומסמכים, ולמסור לו ידיעות והודעות שלדעת המבקר יש בהן כדי להראות שבוצעה עבירה לפי חוק זה; (2) להיכנס בכל עת סבירה לכל מקום שניתנים בו שירותי תיירות, לבדוק כל ציוד ומתקן שבו וכל פעולה הנעשית בו לפי חוק זה, לערוך בו חיפוש ולדרוש כל דבר שלדעת המבקר יש בו כדי להראות על ביצוע עבירה לפי חוק זה".

במחלקת ביקורת איכות המוצר התיירותי במשרד התיירות מועסקים שבעה מבקרים, ולעתים רחוקות מסייעים בידם עובדים נוספים של המשרד. עובדי המחלקה מבצעים ביקורות על יישום חוק שירותי תיירות ותקנות מורי דרך; וכן מבצעים בדיקות איכות ושירות בבתי מלון, באתרי תיירות

ובאטרקציות תיירותיות. מטרת הביקורת בתחום מורי הדרך היא למנוע הדרכה שלא בהתאם לחוק שירותי תיירות ותקנות מורי דרך (להלן - מניעת הדרכה לא חוקית).

תכנון ביקורת על מורי דרך

לפי כללי המינהל התקין ובהתאם לעקרונות הסדירות והיעילות, גוף מפקח נדרש להכין תכנית עבודה שנתית מפורטת ובה כלל הביקורות המתוכננות; תכנית עבודה זו היא תנאי לניהול שיטתי ומפוקח של הביקורת. בתכנון הביקורת יש גם כדי להבטיח הפניה של התשומות לתחומים ולאזורים המחייבים פיקוח משמעותי וקפדני יותר ולסייע בזיהוי ליקויים ובעיות. התכנון מסייע גם בחלוקה יעילה של העבודה בין מבצעי הביקורת ואף משמש כלי בקרה להערכת הביקורת שבוצעה.

בנוהל משרד התיירות בנושא "ביקורת המוצר התיירותי" נקבע כי "הממונה [על ביקורת זו] יכין תכנית ביקורות שנתית בהתאם למדיניות המשרד, ובה יושם דגש על לקחים משנים קודמות ועל מגבלות כוח האדם".

משרד מבקר המדינה העלה, כי משרד התיירות לא הכין תכנית עבודה שנתית מפורטת לביקורת למניעת הדרכה לא חוקית לשנים 2013-2014.

בתכנית העבודה לשנת 2013 של מינהל תקינה תפעול ואיכות השירות ההתייחסות לביקורת מניעת הדרכה לא חוקית הייתה כללית ביותר, וצוין בה רק שמתוכנן ביצוע של כ-120 ביקורות בנושא[27]. בתכנית העבודה של המינהל לשנת 2014 נכתב כי יש "קושי באכיפת [מניעת] הדרכה בלתי חוקית על כל גווניה", וכי הדרך להתמודד עם קושי זה היא "שינוי חוק שירותי התיירות - באמצעות קיום סדרת מפגשים עם אגודת מורי הדרך במטרה להגיע להסכמות"[28]. עוד נכתב בתכנית העבודה של המינהל, כי תתבצע "ביקורת שוטפת לאורך השנה בתחומים שונים", בהם ההדרכה הלא חוקית.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התיירות לוודא כי בכל שנה תוכן מבעוד מועד תכנית עבודה שנתית מפורטת של הביקורת המתוכננת בתחום מניעת הדרכה לא חוקית. בהכנת תכנית זו יש להביא בחשבון, בין היתר, בעיות שעלו בביקורות קודמות; יש לתת בה דגש לאזורים ולאתרי תיירות שבהם כדאי להשקיע יותר תשומות ביקורת, ולקבוע בה יעדים בדבר מספר הביקורות שיבצע כל אחד מהמבקרים ומספר ימי העבודה שיושקעו בהן - ואין להסתפק בציון מכסה כללית של הביקורות שצפויות להיעשות בנושא זה. בביצוען של פעולות אלה יש כדי לייעל את הביקורת ולשפר את האכיפה בתחום חשוב זה.

משרד התיירות כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "תיקבע תכנית עבודה מפורטת תוך התייחסות לנתונים ולאזורים בהם תבוצע הביקורת".

---

27 בפועל בוצעו 265 ביקורות בנושא. ראו להלן.

28 ראו בעניין זה את הפרק "התנהלות משרד התיירות בעניין תיקון חוק שירותי תיירות ותקנות מורי דרך".

ביצוע הביקורת בידי משרד התיירות

1. א. על פי נתוני משרד התיירות, בשנת 2013 ביצע המשרד 265 ביקורות בנושא מורי דרך, ובהן נבדקו מדריכים של 2,811 קבוצות מחו"ל ומהארץ. בביקורות נמצאו 20 מדריכים שנחשדו בהדרכה לא חוקית (ללא רישיון מורה דרך בתוקף). שבעה מהם נקנסו בסכום של 3,000 ש"ח, ואילו 13 האחרים לא הסכימו להזדהות לפני מבקרי המשרד, ובהיעדר ליווי משטרתי לא היה אפשר להשלים את פעולות האכיפה כלפיהם. במועד סיום הביקורת משטרת תיירות, שמטפלת בעניינים הקשורים לתיירות בלבד ופעילותה ממומנת גם בידי משרד התיירות, פעלה רק באילת.

משטרת ישראל מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מנובמבר 2014 כי היא "מסייעת בנושא האכיפה על פי בקשת סיוע שמתקבלת מפקחי המשרד. קיים שיתוף פעולה טוב בין המשטרה לבין משרד התיירות וכל בקשה לסיוע נענית ומטופלת כנדרש. הסיוע כולל זיהוי המדריך ועיכובו לתחנה באם מתבקש הדבר".

המשרד לביטחון הפנים כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 כי "בתחילת שנת 2014 הועלתה בקשת שר התיירות להקמת משטרת תיירות בערים נצרת וירושלים שתעסוק, בין השאר, גם בנושא מורי דרך ללא רשיון. סוכם על הקמת צוות משותף למשרד לביטחון הפנים, משרד התיירות ומשטרת ישראל. במהלך השנה התקיימה עבודת מטה ומספר דיונים בהם הוצגה למשרד התיירות התכנית המשטרתית והמשמעויות המשאביות הנדרשות להקמת משטרת תיירות בירושלים ובנצרת. לאחרונה התקבלה עמדת משרד התיירות, כי לאור העלויות הגבוהות להפעלת משטרת התיירות מחד, והקיצוץ התקציבי שחל על משרדי הממשלה עקב מבצע 'צוק איתן' מאידך, לא יוכל משרד התיירות להשתתף במימון הקמת משטרת תיירות. לאור זאת הוקפאה עבודת המטה שהחלה עם משרד התיירות ומשטרת ישראל בנושא".

ב. באוגוסט 2012 כתבה מנהלת תחום ביקורת המוצר התיירותי ולשכות מידע במשרד התיירות למבצעי הביקורות בנושא מורי דרך מטעם המשרד, כי "בהתאם להנחיית מנכ"ל המשרד, במקרה והנכם נתקלים בסירוב מטעם מורה הדרך לשתף פעולה, יש לנקוט פעולה בדרך הבאה: 1. יש לתעד צילום של מורה הדרך ולעקוב אחריו עד לאוטובוס המלווה את הקבוצה. 2. יש לצלם את פרטי האוטובוס ופרטי הסוכנות מטעמה הקבוצה מתיירת".

בדיקת דיווחי המבקרים בעניין 13 המדריכים שסירבו להזדהות העלתה, כי המבקרים לא ציינו בדיווחיהם אם פעלו לפי הנחיית המנכ"ל האמורה ואם ביצעו פעולות כלשהן בעניין זה, ואם כן - אילו פעולות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התיירות, כי עליו לוודא שהמבקרים מקפידים לפעול לפי הנחיית המנכ"ל האמורה. על משרד התיירות גם לפעול, בתיאום עם המשרד לביטחון הפנים, להסדרה ולהגברה של שיתוף הפעולה עם משטרת ישראל במהלך הביקורות בנושא מניעת ההדרכה הלא חוקית. זאת כדי שמבקרי המשרד יוכלו להיעזר במשטרה, במקרים הדרושים, לשם הגברת האפקטיביות של פעולות האכיפה ולמניעת עברות על הוראות החוקים והתקנות הנוגעים למורי דרך.

2. **הועלה כי מבין שבעת הקנסות שניתנו כאמור בשנת 2013 למי שנחשדו בהדרכה לא חוקית, עד אוגוסט 2014 שולם רק קנס אחד. ארבעה קנסות בוטלו בידי היועץ המשפטי של המשרד[29], והליכי הגבייה של שני קנסות טרם הסתיימו.**

הטלת קנסות משמעותיים בסמוך למקרים של הפרת הוראות הקבועות בחוק שירותי תיירות ובתקנות מורי דרך והקפדה על גבייתם עשויה להרתיע מדריכים שאין להם רישיון מורה דרך תקף מלהפר את החוק. ממצאי פרק זה מצביעים על קשיים בביצוע פעולות אכיפה הפוגעים באפקטיביות האכיפה. על משרד התיירות לבחון בהקדם את השינויים הנדרשים כדי שפעולות האכיפה יהיו אפקטיביות יותר. על המשרד להנחות את המבקרים בדבר נסיבות שבהן ניתן להטיל קנסות, על מנת לצמצם את שיעור הקנסות המבוטלים מטעמים משפטיים.

משרד התיירות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "תבוצע הדרכה והנחיית המבקרים על ידי הלשכה המשפטית באופן שוטף לאורך כל שנת העבודה ובהתאם לדרישות העולות מהשטח וזאת על מנת לייעל את עבודת הביקורת ולמקסם את הנסיבות האופטימליות להטלת קנס".

3. בתקנות מורי דרך נקבע כי "לא תעסיק סוכנות כהגדרתה בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (סוכנויות לנסיעות, לנופש ותיירות פנים, ומשרדים לתיור), התשכ"ז-1967, מורה דרך אלא אם כן הוא בעל רשיון תקף לשמש מורה דרך לפי תקנות אלה". הקנס שיוטל לפי תקנות העברות המינהליות על תאגיד שמעסיק מורה דרך ללא רישיון תקף הוא 9,000 ש"ח - פי שלושה מהקנס המרבי המוטל כאמור על מורה דרך שהדריך ללא רישיון תקף.

באוגוסט ובאוקטובר 2013 ביקש משרד התיירות מארבע סוכנויות נסיעות שהעסיקו לכאורה מורי דרך ללא רישיון תקף ובניגוד לחוק את תגובתן בטרם יטיל עליהן קנסות.

לא נמצאו מסמכים המלמדים שהסוכנויות השיבו למשרד התיירות. הועלה כי המשרד לא המשיך את טיפולו בנושא וממילא לא קנס אף אחת מארבע הסוכנויות האמורות.

מנתוני המשרד עולה כי מדצמבר 2012 ועד אוגוסט 2014 ניתנו הודעות קנס רק לשתי סוכנויות, וכי עד אוגוסט 2014 לא שולם אף אחד מהקנסות, ומסתמן כי אין בכוונת המשרד לגבות אותם.

במאי 2014, במהלך הביקורת בנושא, כתב משרד התיירות לכ-80 סוכנויות נסיעות: "לאחרונה אנו נתקלים במקרים רבים בהם מתבצעת הדרכה שלא על ידי מורי דרך בעלי רישיון מטעם משרד התיירות. [מבקש] להביא לידיעתך את דבר החוק באשר לתקנות שירותי תיירות (מורי דרך), התשכ"ז-1967... אבקש כי תקפידו על קיום החוק ותמנעו מביצוע הדרכה בלתי חוקית באמצעות חברתכם".

ביוני 2014 כתב משרד התיירות למשרד מבקר המדינה, כי אחת מהסוכנויות האמורות שנקנסו ביקשה להישפט על העברה, מכיוון שלטענתה עובד הסוכנות "שנתפס היה מלווה בלבד" של הקבוצה. המשרד ציין כי "בנסיבות החוק הנוכחי, יקשה מאוד להביא להרשעה... אם יועבר חוק (תקנות) שלא יאפשר לקבוצה להיות ללא מורה דרך, יימצא פתרון". באוגוסט 2014

---

29 הקנסות בוטלו מאחר שהלשכה המשפטית של המשרד סברה כי בנסיבות העניין הקנס לא היה מוצדק, או משום שהתעורר קושי באיתור הנקנסים.

הוסיף וכתב המשרד למשרד מבקר המדינה כי הקנס לסוכנות השנייה יבוטל בהיעדר תשתית עובדתית מספקת להוכחת העברה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התיירות לבחון את האופן שבו הוא משתמש בכלים העומדים לרשותו כדי לאכוף על סוכנויות הנסיעות את החוקים והתקנות העוסקים בהדרכת קבוצות באמצעות מורי דרך.

4. בתקנות מורי דרך נקבע שמורה דרך "ישא את רשיונו במקום בולט לעין, על מעילו או חולצתו, בשעה שהוא משמש מורה דרך או כשהוא מציע את שירותו". בתקנות העברות המינהליות נקבע שהקנס למי שעובר על תקנה זו יהיה 200 ש"ח. בנוהל "הפעלת סמכויות פקח", שהכינה הלשכה המשפטית של משרד התיירות באוגוסט 2013, נקבע כי מורה דרך "שלא נשא את רישיונו במקום הבולט לעין, אם מדובר בפעם הראשונה, יש להתרות בו. אם מדובר בפעם השנייה, יש לקנסו בהתאם לחוק". בדצמבר 2013 כתבה סמנכ"לית המשרד למנכ"ל המשרד כי "קיימת תופעה של אי הקפדה של מורי הדרך לענוד רישיון במקום בולט כפי שמחייב החוק".

משרד מבקר המדינה העלה כי במשרד התיירות לא נעשה רישום מסודר ושיטתי של מקרים שבהם נמצאו מורי דרך שלא ענדו כנדרש את רישיונם, ועל כן המשרד אינו יכול לדעת אם מדובר בעברה הראשונה וליישם את הנוהל בעניין זה. כן הועלה שמינואר 2013 ועד אוגוסט 2014, פרק הזמן שבחן משרד מבקר המדינה, לא הטילו מבקרי משרד התיירות כל קנסות בגין אי-ענידת הרישיון על ידי מורי דרך במקום בולט.

לדעת משרד מבקר המדינה, לענידת רישיון מורה הדרך במקום בולט לעין יש חשיבות ייצוגית רבה, ואכיפת ענידתם גם עשויה לסייע באיתור מדריכים לא מורשים, ולפיכך על משרד התיירות להקפיד לאכוף על מורי הדרך את הנקבע בתקנות בעניין זה. לנוכח דברי הסמנכ"לית במכתבה מדצמבר 2013, כי יש תופעה של אי-ענידת הרישיון, מוצע כי המשרד יבחן את הצורך בהגדלת הקנס שנקבע בגין עברה זו, כדי להגביר את ההרתעה.

דיווח על פעולות הביקורת של המבקרים מטעם משרד התיירות

איסוף שיטתי של נתונים ושמירתם במסד נתונים מעודכן הם תנאי הכרחי לתכנון מסודר של פעולות הביקורת והאכיפה בנושא מניעת הדרכה לא חוקית ולהפקת תוצאות מיטביות מפעולות אלו. בנוהל משרד התיירות בנושא "ביקורת המוצר התיירותי" נקבע כי "בתום כל ביקורת מורי דרך, ימלא המבקר דוח ובו פירוט ממצאי הביקורת". במאי 2012 כתבה מנהלת תחום ביקורת המוצר התיירותי ולשכות מידע במשרד התיירות למנכ"ל המשרד כי "המבקרים נדרשים להעביר דיווחים מפורטים מביקורות אלו הכוללים גם שמות של מורי דרך מורשים + מספרי רישיון. מטרת נתון זה היא פעולה דו-כיוונית: נוכחות בשטח וקבלת משוב מהשטח באמצעות מורי הדרך בהם פוגשים".

משרד מבקר המדינה העלה, כי מאז ספטמבר 2012 דיווחי המבקרים על פעולות האכיפה נעשים באמצעות מערכת ממוחשבת, ונתוניהם נשמרים במסד נתונים מרוכז. סקירת דיווחים אלה העלתה, כי לא כל המבקרים ציינו בדיווחיהם כנדרש את שמות מורי הדרך בעלי הרישיונות התקפים שנבדקו. דיווחי המבקרים גם לא כללו כאמור פרטים לגבי מורי דרך שלא ענדו את הרישיון כנדרש. מבין 29 הדיווחים שמסרו המבקרים בשנת 2013 ובהם דיווח על מורי דרך לא מורשים, בשישה מהדיווחים לא נכתבו שום פרטים בשדה "אופן הטיפול". בשניים מהדיווחים על מדריכים לא מורשים נכתב כי ניתנה להם אזהרה, ואולם לא צוינו פרטיהם של המדריכים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התיירות כי על מנת להפיק את מרב התועלת מהביקורות בנושא הדרכה לא חוקית ומהמאגר הממוחשב של הדיווחים על ביקורות אלה, עליו להקפיד כי כל המבקרים יגישו דיווח אחיד ומפורט הכולל את כל הנתונים הדרושים.

פרסום מורי דרך לא מורשים באתר האינטרנט של המשרד

באתר האינטרנט של משרד התיירות מתפרסמים כאמור פרטיהם של מורי דרך אשר הביעו את הסכמתם לפרסום זה. מאגר זה משרת הן את מורי הדרך, כאמצעי להצעת שירותיהם לציבור תיירי החוץ ותיירי הפנים, והן את מי שמעוניין בשירותיו של מורה דרך מורשה.

באתר נכתב שהרשימה היא "רשימת מורי דרך מוסמכים על ידי משרד התיירות", והמשרד אף מפנה לרשימה זו כאל רשימה המייצגת את מורי הדרך המורשים. הדבר בא לידי ביטוי במכתב המשרד ממרץ 2012 לעמותה לתיירות באחת מהרשויות המקומיות הגדולות, שהתכוונה ליזום סיורים בתחומה; במכתב נאמר: "בהתאם לתקנות... חלה חובה על העסקת מורי דרך בעלי רשיון... לנוחיותך, רשימת מורי הדרך המורשים להדרכה בישראל מפורסמת באתר האינטרנט של משרד התיירות".

בדיקה שביצע משרד מבקר המדינה בעניין פרטיהם של 4,187 מורי הדרך שהופיעו באתר האינטרנט של המשרד במאי 2014, העלתה כי ל-286 מהם (כ-7%) לא היה באותו מועד רישיון תקף.

משרד התיירות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 כי בעקבות הערתו בנושא הוא תיקן את הליקוי, ו"באתר מתפרסמים כבר עתה רק מורי הדרך ה'זכאים' וכך הם אלה שרישיונם תקף".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התיירות כי עליו לקבוע מתכונת לעדכון שוטף של הרשימה שבאתר האינטרנט, כדי שיצוינו בה תמיד רק מורי דרך בעלי רישיון תקף. כלילת שמותיהם של מורים שאינם בעלי רישיון תקף באתר המשרד עלולה להטעות ולהכשיל את הציבור ולגרום לתיירי חוץ, לתיירי פנים ולחברות תיירות לשכור בשוגג את שירותיהם של מדריכים שאינם מורשים, בניגוד לחוק.

רכבי אשכול

אחד השירותים המוצעים לתיירי חוץ המבקרים בישראל הוא סיור פרטי מודרך בתשלום. הסיור מתבצע ברכב ציבורי המיועד להסעה והדרכה של תיירי חוץ בלבד. על פי נוהל של משרד התחבורה[30] הרכב יופעל על ידי מורה דרך מוסמך המשמש גם נהג, והוא בעל רישיון תקף לנהיגה במונית ובעל שלוש שנות ניסיון עבודה כמורה דרך בחמש השנים שקדמו לתחילת הפעלת הרכב בידיו; הדרכת תיירי חוץ היא עיסוקו העיקרי, והוא בעל רישיון הדרכה בשפה זרה אחת לפחות מבין השפות שנקבעו בנוהל (נוסף על עברית או ערבית).

באמצע שנת 2014 היו רשומים במשרד התחבורה 467 רכבי אשכול (חלקם בבעלות מורי דרך פרטיים וחלקם בבעלות חברות היסעים). יש לציין שבשלושת העשורים האחרונים[31] נשאר מספר רכבי האשכול הרשומים בין 400 ל-470 ולא חל גידול של ממש במספרם, על אף הגידול המשמעותי שחל במספר תיירי החוץ בתקופה זו, מ-1.3 מיליון תיירים בשנת 1982 ל-2.8 מיליון תיירים בשנת 2012.

קבלת האישור ממשרד התחבורה לרכישת רכב אשכול מקנה פטור מתשלום מס קנייה על הרכישה במועד רכישת הרכב מכוח צו תעריף המכס[32]. ככל שבעל רכב אשכול משתמש בו יותר שנים, קטן המס שיצטרך לשלם בעת מכירתו, ולאחר שבע שנים הוא יכול למכור את הרכב בלי לשלם מס כלל. הטבת המס נועדה להוזיל את מחיר הסיור ברכב ומאפשרת הצעת מוצר תיירותי ייחודי המציע ביטחון (יותר מרכב שכור לנהיגה עצמית) וחוויית סיור ייחודית[33].

המפקח על התעבורה במשרד התחבורה (להלן - המפקח על התעבורה) או מי שהוא אצל לו מסמכויותיו, מופקד על מתן האישורים לרכישת רכב אשכול בפטור ממס ועל הפיקוח על השימוש בו. לצורך אישור רכישת רכבי אשכול מינה המפקח על התעבורה את ועדת אשכול. בעל רכב אשכול המבקש לחדש את הזכאות לפטור ממס לשנה נוספת, נדרש להגיש בקשה לוועדת אשכול. בפועל, מי שמאשר את הבקשה לחידוש הזכאות הוא יו"ר ועדת רכבי אשכול וממונה היסעים ומוניות במשרד התחבורה (להלן - יו"ר ועדת אשכול) בלבד. ההמלצה על חידוש הפטור הותנתה בעמידה בתנאים כגון מכסת ימי שימוש מזערית בשנה ברכב. ההמלצה לפטור ממס ניתנת לשנה אחת, ובכל שנה היה על רוכש הרכב לדווח על אופן השימוש בו[34].

להלן נתונים על הבקשות לרכישת רכבי אשכול בפטור ממס בשנים 2008-2011 ועל אישורן:

---

30 על פי נוהל ואמות מידה לאישור רכישת ואחזקת רכב אשכול בפטור ממס של משרד התחבורה, יוני 2006.

31 בשנים 1984 עד 2014.

32 צו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין (תיקון מס' 27 והוראת שעה), התשס"ט-2009, ק"ת שיעורי מכס, מס קנייה ותשלומי חובה, 180.

33 על פי נוהל ואמות מידה לאישור רכישת ואחזקת רכב אשכול בפטור ממס של משרד התחבורה, נובמבר 2013.

34 בעניין אופן דיווח זה ראו להלן בפרק "הפיקוח והדיווח על השימוש ברכב אשכול".

לוח 3
בקשות לרכישת רכבי אשכול ואישורן, 2008-2011

	בקשות לרכישת רכבים	בקשות שאושרו		בקשות שנדחו		מספר התיירים (במיליונים)
		מספר	באחוזים	מספר	באחוזים	
2008	31	27	87	4	13	2.3
2009	15	6	40	9	60	2.3
2010	12	7	58	5	42	2.8
2011	35	23	66	12	34	2.8

המקור: נתונים שמסר משרד התחבורה ביוני 2014

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנים 2008-2011 היה מספר הבקשות לרכישת רכבי אשכול מצומצם יחסית והיו בו תנודות ניכרות. עוד עולה מהנתונים, כי גם בשיעורי הבקשות שאושרו היו תנודות גדולות.

פיקוח על בעלי הרכב

ועדת רכבי אשכול

ועדת רכבי אשכול מונתה על ידי המפקח על התעבורה מכוח סעיף 46א לצו הפיקוח על מצרכים ושירותים. הוועדה קבעה נהלים ופעלה על פיהם, ויו"ר הוועדה, מתוקף תפקידו כממונה היסעים ומוניות במשרד, הוא שהמליץ לרשות המסים לגבי כל רכב אשכול, אם לקבוע שהסיע תיירי חוץ במכסת ימי העבודה המזערית שנקבעה[35] ובעליו זכאי לפטור ממס, ואם לאשר את המשך הזכאות לפטור. בעל רכב אשכול שלא עמד בתנאים האמורים - לא אושר חידוש רישיונו, והוא הופנה לרשות המסים להסדרת תשלום המס בגין הרכב.

1. עם ועדת רכבי אשכול נמנים, על פי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים, שמונה נציגים: שני נציגי משרד התחבורה שאחד מהם משמש יו"ר הוועדה; שני נציגי משרד התיירות; נציג ארגון המסיעים; נציג ארגון מסיעי תיירים; נציג ענף השכרת רכב ונציג ציבור[36]. עד ספטמבר 2014 לא המציא משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה כתבי מינוי של חברי הוועדה.

על משרד התחבורה להקפיד כי לחברי הוועדה יינתנו כתבי מינוי לפני כניסתם לתפקידם.

2. ועדת רכבי אשכול דנה כאמור במתן אישורים לרכישת רכב בפטור ממס ואמורה להתבסס בהחלטותיה בין היתר על תחזיות ונתונים סטטיסטיים של משרד התיירות בדבר מספר התיירים

---

35 ראו להלן את הפרק "הפיקוח והדיווח על השימוש ברכב אשכול".

36 בשנים 2008 ו-2011 התכנסה ועדת רכב אשכול פעמיים בשנה ובשנים 2012,2010,2009 ו-2013- פעם בשנה.

הצפויים להשתמש ברכבי אשכול. בדוח מבקר המדינה משנת 2007 צוין כי לא נמצא שהוועדה התבססה בהחלטותיה על תחזיות ונתונים כאמור[37].

גם בביקורת הנוכחית הועלה שלפני הוועדה לא הונחו תחזיות ונתונים סטטיסטיים כלשהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, מדובר בליקוי מתמשך המצביע על חסר מהותי בעבודת הוועדה. על הוועדה לוודא שיומצאו לה מכאן להבא, לקראת כל ישיבה שהיא תקיים, תחזיות ונתונים כאמור כבסיס להחלטותיה.

3. בדוח מבקר המדינה משנת 2007 צוין כי הפרוטוקולים של ישיבות ועדת רכבי אשכול "אינם ממוספרים ואינם מאושרים בישיבה הבאה של הוועדה. עקב כך לא ניתן לדעת בוודאות את מספר הישיבות שקיימה הוועדה ואם חברי הוועדה אישרו את הפרוטוקולים". בביקורת הנוכחית הועלה כי מצב זה לא השתנה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מדובר בליקוי מתמשך אשר אינו תואם סדרי עבודה תקינים, ועל הוועדה יהיה לוודא את תיקונו ללא דיחוי נוסף.

רכישת רכב אשכול בפטור ממס

1. ביולי 2009 תוקן צו תעריף המכס על ידי שר האוצר, ביזמת רשות המסים, ונקבעו בו תמריצי מס להפחתת מזהמים, בין היתר לרכבי אשכול (להלן - התיקון לצו או השינוי בצו). קודם לתיקון הייתה בצו[38] התניה למתן הפטור ממס ולפיה הפטור יינתן כל עוד עיקר עיסוקו של הנוהג ברכב הוא הסעת בני אדם בשכר; הרכב משמש לכך כאמור; ניתן רישיון לרכב ותנאי הרישיון מקוימים, ורישיון הרכב נרשם להסעת עד שבעה נוסעים נוסף על הנהג. בצו המתוקן אין כל מגבלות בנוגע לשימוש שרשאים מורה דרך או חברת הסעות לעשות ברכב אשכול, ולא נדרשת המלצה או דרישה לעמוד בתנאים כלשהם לשם רכישת רכב אשכול בפטור ממס. עם זאת נאמר בצו כי הפטור מותנה בכך שניתן לבעל הרכב רישיון מאת המפקח לפי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים.

משרד מבקר המדינה העלה כי משרדי התחבורה והתיירות לא היו שותפים בגיבוש התיקון, ורשות המסים לא יידעה אותם בדבר השינוי עד סוף שנת 2012. יתרה מזו, ועדת אשכול לא הייתה ערה לתיקון האמור, והיא המשיכה מאז תיקון הצו ב-2009 ועד סוף שנת 2012 לפעול לפי הוראות הצו הקודם.

2. בפגישת עבודה שהתקיימה בתחילת ינואר 2013 בין מנכ"ל משרד התחבורה למנכ"ל משרד התיירות סוכם כי יש צורך לתקן את צו תעריף המכס, וכי ועדת אשכול תגבש קריטריונים ונוהל סדור בעניין השימוש ברכבי אשכול, ועל בסיסם יגבשו משרד התיירות ומשרד התחבורה פנייה משותפת למשרד האוצר לשם תיקון הצו.

---

37 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 57ב** (2007), "רישוי שירותי תיירות והפיקוח עליהם", עמ' 661-673.

38 צו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין, התשס"ז-2007.

3. באמצע ינואר 2013 כתבה היועצת המשפטית של משרד התחבורה ליו"ר ועדת אשכול, כי "לנוכח התיקון לצו תעריף המכס לפיו התנאי לקבלת פטור ממס הוא רישיון למתן שירותי סיור על פי צו הפיקוח, אין עוד מקום לבדוק ימי עבודה [של מורה הדרך בשימוש ברכב אשכול]".

בעקבות חוות דעת משפטית זו הפסיקה ועדת אשכול בינואר 2013 את פעילותה, ומאז ועד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2014, במשך כשנה וחצי, נרכשו הלכה למעשה רכבי אשכול בפטור ממס ללא בקרה של הוועדה.

רשות המסים הסבירה למשרד מבקר המדינה ביוני 2014, כי תיקון צו תעריף המכס נעשה כחלק מרפורמת המיסוי הירוק, וכי משרדי התיירות והתחבורה היו יכולים לקבוע התניה בעניין הרכישה האמורה בלי קשר לצו תעריף המכס, אך הם לא עשו זאת.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 הוסיפה והסבירה רשות המסים כי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים "מונה תנאים רבים שעל מבקש הרשיון להסעת סיור לעמוד בהם, כגון גיל הרכב, דרישה כי... הרכב יהיה רק לצורכי הסעת סיור ועוד. אשר על כן, רשות המסים הפנתה במסגרת תיקון 27 [של צו תעריף המכס] לקריטריונים אותם הרשות המוסמכת עיגנה בחקיקה ועליהם היא אמורה לפקח. רשות המסים לא מצאה לנכון להותיר תנאים נוספים בצו תעריף המכס באופן שתיווצר רגולציה כפולה".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המסים כי גם אם כל התנאים שהופיעו בצו תעריף המכס הקודם ובהם הותנתה קבלת הפטורים, אכן קבועים בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים, היה על רשות המסים לפעול בתיאום ובשיתוף עם משרד התיירות ומשרד התחבורה, והיה עליה ליידע אותם על השינוי שנעשה בצו ולוודא כי כל הפרמטרים שהיו בצו הקודם נבדקים על ידם. כמו כן היה על רשות המסים ליידע את משרד התיירות ומשרד התחבורה כי אם יש להם ספק אם כל התנאים למתן הפטור שהיו בצו תעריף המכס נמצאים בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים, עליהם להסדיר את דרישת התנאים ולוודא את עמידתם של הנהגים בהם. על רשות המסים היה גם להסדיר את דרכי עבודתה מול משרד התיירות ומשרד התחבורה, כדי שמתן פטור ממס על ידי הרשות יותנה בהצגת אישור ממשרד התיירות שהנהג עומד בתנאים לקבלת הפטור.

4. בינואר 2013 ציינה מנהלת האגף להכשרה מקצועית במשרד התיירות במכתבה למנכ"ל המשרד כמה שיקולים בעד המשך מתן פטור ממס לרכב אשכול ונגדו, בלי קשר לצו תעריף המכס המתוקן, ואלו הם: "**בעד**: 1. שמירה על מוצר תיירותי איכותי ומגוון לתיירות עשירה ובעלת אמצעים, 2. שמירה על סוג ורמת הרכב המוצע כרכב מיוחד להסעת תיירים (אם לא יירכש בפטור ממס תרד רמתו), 3. הוזלת מחיר השירות של הסעת תיירים ברכב אשכול. **נגד**: 1. קיים ניצול לרעה של הרכב למטרות שאינן הסעת תיירים והדיווחים לעיתים כוזבים. 2. 'הפטור' מנוצל לכיסם של מורי הדרך והחברות ולא לטובת התייר" (ההדגשה במקור).

5. במכתב משותף שכתבו בסוף ינואר 2013 מנכ"לי משרדי התחבורה והתיירות למנהל רשות המסים, הם ביקשו להוסיף לצו תעריף המכס פסקה המסמיכה את משרד התיירות להמליץ לרשות על מתן פטור ממס ברכישת רכב אשכול. הם גם ציינו במכתבם כי מטרתם היא "להמשיך לעבוד על פי הקריטריונים והנהלים שנקבעו".

בתשובת רשות המסים ממרץ 2013 למנכ"לי משרדי התחבורה והתיירות נאמר, כי מס הקניה החל על רכב אשכול שיעורו 8% בניכוי הפחתת המס לפי הציון הירוק[39] של הרכב, וזאת לעומת רכב נוסעים אחר שעליו חל מס קנייה בשיעור של 83% בניכוי הפחתת המס לפי הציון הירוק. הרשות ציינה כי מורי הדרך מתלוננים שהטבת המס אינה "מגולגלת במלואה לידיהם", וכי יבואני הרכב מרוויחים שלא בצדק על חשבונם. בסיום המכתב ציינה רשות המסים כי היא סבורה ש"הטבת המס ניתנת דווקא לכאלה העובדים עם תיירים אמידים בעלי אמצעים, בניגוד לתיירים אחרים השוכרים רכב מחברות השכרה, החייב במס קנייה מלא. לאור העולה ממכתבכם ולאור העובדה כי קיים חשש שההטבה במס מנוצלת לרעה, אנו שוקלים לבטל את הטבת המס".

בתגובה על האמור כתב מנכ"ל משרד התיירות באפריל 2013 למנהל רשות המסים, כי "**ביטול הטבת המס לרכבי אשכול** יעלה את מחיר המוצר ויהפוך אותו ללא כדאי. לא תתאפשר אז רכישה של רכבי שרד מפוארים, רמת הרכב תרד מאוד, ובטווח המידי תיפגע איכות התיירות לארץ" (ההדגשה במקור). מנכ"ל משרד התיירות ציין במכתבו גם כי ביטול ההטבה עלול לעודד מציאת חלופות כגון שימוש ברכב שכור להדרכת תיירים - דבר שאינו חוקי בשל בעיית ביטוח רכב שאינו מיועד למטרות עסקיות בהסעות נוסעים, ועלול להביא לשימוש ברכבים שאינם מתאימים ואינם מיועדים להסעת נוסעים. הוא גם כתב כי אם אכן יבואני הרכב "מגלגלים לידיהם" חלק מהטבת המס - יש להחמיר עם היבואנים אך לא להעניש את מורי הדרך המוצאים את פרנסתם בתחום זה, וכמובן לא לקלקל את המוצר התיירותי שרכב אשכול הוא גיוון מצוין שלו. עוד נאמר במכתב, כי יש לראות בהטבה השקעה מניבה ולא הוצאה, וכי ביטול ההטבה יקטין את הכנסות המדינה במטבע זר. מנכ"ל משרד התיירות ביקש בסיום מכתבו מרשות המסים כי יבוצע בצו תעריף המכס שינוי שיאפשר את מתן ההטבה למורי הדרך העומדים בתנאים שיקבעו, ומשרד התיירות ימסד מנגנון לבדיקת העמידה בתנאים אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש קושי לבחון אם הנחת המס על רכישת רכבי אשכול מגשימה את כוונת משרד התיירות ומוזילה את מחיר הסיור לתייר, זאת מאחר שהמשרד אינו מפקח על מחירי הסיורים ברכב אשכול. על משרד התיירות לפעול למציאת דרכים שיאפשרו לבדוק אם הטבת המס אכן מתבטאת במחיר שמשלם התייר; אם יימצא שאין הדבר כך, יהיה על המשרד לבחון כיצד ניתן להבטיח שההטבה תשפיע על המחיר לתייר, ולחלופין לשקול בשיתוף רשות המסים את הצורך בהמשך מתן ההטבה.

6. בסוף יולי 2013 כתב שוב מנכ"ל משרד התיירות למנכ"ל רשות המסים כי שוק הסיורים ברכב אשכול הוא "שוק מצומצם המכיל מספר חברות בודדות לסיור ותיור בהן רשומים הרכבים וכמה מאות בודדות של מורי דרך הנוהגים ברכבי אשכול". הוא חזר וציין את התנגדות משרד התיירות לביטול הטבת המס והציע שלאחר שינוי צו תעריף המכס "הפיקוח על מפעילי רכב אשכול, מורי הדרך וחברות ההסעה בהן הרכבים רשומים, ינוהל, עפ"י הסכם בין מנכ"לי משרדי התחבורה והתיירות, ע"י משרד התיירות באמצעות אותה ועדה משותפת לשני המשרדים".

באמצע אוקטובר 2013 השיבה רשות המסים למשרד התיירות: "לאחר ששקלנו ובחנו את ההטבה במס הקנייה הניתנת לרכבי אשכול, החלטנו כי ההטבה לא תבוטל כעת ותישאר כפי שהיא היום" (ההדגשה במקור). הרשות הוסיפה כי בכוונתה לתקן את צו תעריף המכס ולקבוע בנוגע לרכב סיור ותיור, כי משרד התיירות יקבע כללים ברורים למתן ההטבה, יפקח על מקבלי

---

39 דרגת פליטת הזיהום מהרכב.

ההטבה וינפיק אישור על העמידה בכללים אלה. במכתב גם נקבע כי "באחריות [משרד התיירות] יהיה ליידע את רשות המיסים על אותם מורי דרך שאינם עומדים בקריטריונים".

הועלה כי בספטמבר 2014 טרם תוקן צו תעריף המכס, ומשרדי התיירות והתחבורה ורשות המסים טרם גיבשו הסדר שיביא להחזרת הפיקוח על העמידה בתנאים לקבלת פטור ממס, כפי שהוצע במכתבה האמור של הרשות מאוקטובר 2013. נמשך אפוא מתן הפטור ממס על רכישת רכבים אלה ללא פיקוח על השימוש בהם.

משרד התחבורה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014 כי "סוכם בין מנכ"לי משרד התיירות והתחבורה, שהנושא יוסדר בוועדה שתקום בראשות משרד התיירות ותהא אמונה על מתן אישורים למורי דרך אשר יעמדו בכללים לרכישת רכב סיור ותיור ובהתאם לנוהל שנקבע". עוד ציין המשרד כי "הנושא הועבר למנכ"ל משרד התיירות ומשרד התחבורה ממתין למינוי הוועדה בהתאם לנוהל המוצע... נכון להיום, לא ניתן לכנס את הוועדה בהיעדר תיקון לצו תעריף המכס... בהתאם להעברת האחריות הנושא בתחום הועבר לטיפולו של משרד התיירות".

רשות המסים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014 כי "בימים אלו מתקיים דיון להסדרת האכיפה באמצעות נוהל של משרד התיירות בשיתוף משרד התחבורה ורשות המסים שמטרתו להסדיר את הליכי הרכישה וההחזקה של רכבי אשכול תוך קבלת הטבת מס, וככל שיהיה צורך יתוקן בהתאם צו תעריף המכס".

משרד התיירות הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 כי "צו תעריף המכס מתוקן בימים אלה על פי נוסח שהוסכם וסוכם מראש".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדי התיירות והתחבורה ועל רשות המסים להסדיר ללא דיחוי את הנושא כפי שנקבע ולהחזיר לפעולה את ועדת אשכול כדי שתוכל לקיים פיקוח בתחום זה.

הפיקוח והדיווח על השימוש ברכב אשכול

1. כדי להבטיח שרכב אשכול ישמש בעיקר למטרות סיור של תיירי חוץ, המטרות שבעבורן ניתן הפטור ממס, אמור המפקח על התעבורה לקבוע מדי שנה בשנה, לפי המלצת ועדת אשכול, מכסה שנתית מזערית של ימי הדרכת תיירי חוץ שבעלי רכב אשכול נדרשים למלא. עד להפסקת עבודתה של ועדת אשכול בעקבות השינוי האמור בצו המכס, דרשה הוועדה ממורי הדרך להגיש דיווחים שנתיים על השימוש ברכבי אשכול. המעקב אחר מספר ימי השימוש השנתיים ברכבי אשכול לצורך הסעה והדרכה של תיירי חוץ נעשה במשרד התחבורה בידי יו"ר ועדת אשכול, מתוקף תפקידו כממונה היסעים ומוניות במשרד, ואילו הוועדה עצמה אינה מעורבת בפיקוח על השימוש ברכבים אלא רק מאשרת רכישת רכבים חדשים.

2. באגף היסעים ומוניות במשרד התחבורה מרוכזים כל הדיווחים השנתיים של מורי הדרך וחברות ההסעה על ימי העבודה שבהם שימשו ברכבי אשכול שברשותם להסעה והדרכה של תיירי חוץ. מורה דרך או חברה שלא דיווחו קיבלו ממשרד התחבורה מכתב ובו הם נדרשים לעשות זאת. יצוין כי בדוח מבקר המדינה משנת 2007 נאמר כי בשנת 2004 רק כמחצית מבעלי

רכב אשכול החייבים בדיווח האמור דיווחו כנדרש, ובשנת 2005 - כ-80% מבעלי הרכבים. בביקורת הנוכחית הועלה כי עד סוף שנת 2012 קיים משרד התחבורה מעקב שנתי אחרי מסירת הדיווח על השימוש בכל אחד מהרכבים, ויו"ר ועדת אשכול פנה לכל בעל רכב אשכול שלא דיווח והודיע לו כי עליו לשלם את המס.

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי הוא גם שלח מכתבי אזהרה ואף ביטל רישיונות של מורי דרך שלא עמדו במכסת הימים המזערית לשימוש ברכב אשכול להסעת תיירים.

נמצא כי בעת פעילותה לא דיווחה ועדת אשכול לרשות המסים על בעלי רכבי אשכול שלא מסרו לה דיווח שנתי כנדרש או על אלה שלא עמדו במכסה, ויו"ר הוועדה שלח את מכתביו האמורים לבעלי רכבי אשכול (שעליהם לשלם את המס על הרכב) בלי לכתב את רשות המסים להודעתו זו. כתוצאה מכך רשות המסים, שהסתמכה על פיקוחו של משרד התחבורה על השימוש ברכבים, לא ידעה על בעלי רכבי אשכול שלא מילאו את הדרישה של הדיווח כדי להיות זכאים להטבת המס, ואפשר שההטבה ניתנה למי שלא היו זכאים לה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לכשיחודש הפיקוח בנושא, על רשות המסים לקבוע עם משרד התחבורה הסדרי דיווח שנתיים שוטפים בעניין מהותי זה.

שיווק רכבי אשכול לתייר

רכב אשכול הוא כאמור מוצר תיירותי ייחודי שנועד לספק ביטחון (יותר מרכב שכור לנהיגה עצמית) וחוויית סיור ייחודית. סיור ברכב זה מיועד לתיירים בעלי אמצעים המעוניינים ומסוגלים לרכוש את שירותיו של רכב תיירות ומדריך פרטיים וליהנות מטיול ברמה גבוהה מהמקובל, ולקבוצות קטנות המעוניינות בסיור ייחודי המותאם להן והמבקשות ליווי צמוד של איש תיירות מקצועי בביקורן בארץ.

הפטור ממס על רכישת רכב אשכול, שניתן כבר יותר מ-50 שנה, נקבע מתוך הכרה ביתרונותיו של שירות זה ונועד לשמש תמריץ לעיסוק בתיירות החוץ, שהיא מקור חשוב להכנסת מט"ח למדינה.

למרות יתרונותיו של הסיור ברכב אשכול, ב-30 השנים האחרונות נשאר כאמור מספר רכבי האשכול קבוע, על אף הגידול הניכר במספר תיירי החוץ.

בדיקת אתר האינטרנט של משרד התיירות בשפות אנגלית וצרפתית העלתה כי אין בו מידע על רכבי אשכול. באתר יש רק הפניה לסוכנויות נסיעות המציעות לתייר החוץ טיול "תפור על פי מידותיו", וברשימת מורי הדרך יש סימון לאיזה מורה דרך יש רכב אשכול.

משרד מבקר המדינה מעיר כי פרסום מידע חיוני זה בעניין רכבי אשכול באתר האינטרנט של המשרד הכתוב בשפות זרות ומיועד לשימוש התיירים, עשוי לתרום להרחבת השימוש ברכבי אשכול.

לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שמשרד התיירות סבור שיש יתרונות בשימוש בשירותי רכבי אשכול, עליו לבחון דרכים להגברת השימוש של תיירי חוץ במוצר תיירותי חשוב ואיכותי זה. בין היתר, על המשרד לבחון בהקדם דרכים לשיווק רחב יותר של רכבי אשכול באמצעי פרסום שונים, לרבות אתר האינטרנט שלו, סוכני תיירות, בתי מלון ונספחי תיירות בנציגויות ישראל בחו"ל, כדי שתיירי חוץ יהיו מודעים למוצר תיירותי ייחודי זה, ליתרונותיו ולאופן הזמנתו.

סיכום

בישראל נמצאים אתרים היסטוריים, ארכיאולוגיים ודתיים מהחשובים בעולם, ולכן היא מהווה מוקד משיכה לתיירים שבאים לטייל בה, לנפוש, לעלות לרגל ועוד. ענף התיירות בישראל הוא ענף תנודתי המושפע מגורמים רבים, ובהם, המצב הגיאופוליטי והיציבות באזורנו והמצב הביטחוני בארץ. ענף התיירות תורם רבות לכלכלת המדינה, ולתיירות החוץ יש גם חשיבות בהיבטים של תדמיתה של ישראל בעולם. שיווק נכון והסברה יעילה עשויים לתרום למשיכת תיירים לביקור בארץ, ומורי הדרך הם גורם חשוב בקידום תיירות החוץ והפנים בארץ. מורי דרך בישראל הפוגשים את התיירים עם הגיעם ארצה ומלווים אותם לאורך ביקורם בארץ, מהווים מתווכים בין אותם תיירים ובין המדינה, אזרחיה ותרבותה ומשפיעים רבות על חווית התייר בביקורו בארץ.

המדינה ראתה לנכון שלא לאפשר לכל אדם לשמש כמורה דרך, אלא רק למי שהורשה לכך על ידי משרד התיירות, לאחר שעמד בבחינות רישוי. העסקת מורי דרך מורשים בלבד נועדה להעמיק את מקצועיותם ומיומנותם של מורי הדרך, והדבר משרת את טובת ענף התיירות כולו ותורם להגברת שביעות הרצון של התיירים ובכך להעצמת חווייתם בשהות בישראל. חשיבות רבה יש למורה דרך גם בתיירות הפנים, שבאמצעותה נחשף הציבור הישראלי לארץ ולאתריה. תפקידו של מורה דרך בתיירות פנים, לעומת תיירות החוץ, הוא ליצור זיקה ואהדה בקרב הציבור הישראלי לאתרי מורשת ולאתרים היסטוריים ולחבר אותו לארץ ישראל ולמורשת.

על משרד התיירות לעשות את כל הנדרש על מנת לייעל ולשפר את פעולות האכיפה שהוא מקיים בנוגע לעבודתם של מורי הדרך. כמו כן עליו לפעול לתיקון תקנות מורי הדרך ובמידת הצורך ליזום הצעות לתיקון חוק שירותי תיירות על מנת לחזק את הפיקוח והאכיפה בעניין מורי דרך לא חוקיים, ולהעלות את מעמדו של מורה הדרך.

השימוש במוצר התיירותי "רכב אשכול" עשוי לשפר את חוויית התייר בעל האמצעים הכלכליים והתייר המעוניין בסיור פרטי, והוא יכול לשמש כלי חשוב להכנסת מטבע חוץ למדינה. על משרד התיירות, משרד התחבורה ורשות המסים לפעול בהקדם לתיקון הליקויים בנושא המפורטים בדוח ביקורת זה ולדאוג לפיתוח מוצר ייחודי זה. על משרד התיירות לבחון דרכים לשיווק רחב יותר של מוצר זה באמצעי פרסום שונים, לרבות באתר האינטרנט של המשרד, סוכני תיירות, בתי מלון ונספחי תיירות בנציגויות בחו"ל.

ראוי כי משרד התיירות יקיים דיון יסודי בנושא מורי הדרך, ונוכח מרכזיותו בענף התיירות יעקוב באופן שוטף אחר ההתקדמות בתחום זה ויוודא כי הוא מתנהל כראוי. תיקון הליקויים ויישום ההמלצות שפורטו בדוח ביקורת זה על ידי משרד התיירות, משרד התחבורה ורשות המסים עשויים להיות צעדים משמעותיים להסדרת נושא מורי הדרך ולקידום תפקודם, ותהיה בכך תרומה חשובה לענף התיירות ולפעילות הכלכלית בארץ.