



# דו"ח הוועדה להוזלת מחירי הנופש בישראל

מוגש לשר התיירות, סטס מיסז'ניקוב  
אוקטובר 2012

כרך א': ממצאים, מסקנות והמלצות

## תוכן עניינים

3	<b>תקציר מנהלים</b>
	<b>פרק א': נתוני רקע</b>
8	1. רקע כללי
21	2. מבנה תעשיית התיירות
23	3. אינדיקטורים ליוקר היחסי של מחירי הנופש בישראל
	<b>פרק ב': הצגת הממצאים</b>
26	1. מכלול הממצאים
30	2. רווחיות בתי המלון
	א. ניתוח העלויות השוטפות של בתי מלון והשפעתן על גובה המחירים
34	
41	ב. ניתוח העלויות החריגות לבניית בתי מלון
44	ג. עלויות בתעשיית התיירות אל מול תעשיות אחרות
46	3. המחסור בחדרי מלון
54	4. התעופה לישראל
56	5. הצימרים
57	6. הריכוזיות והתחרותיות
61	7. גילוי נאות, שקיפות ומידע לצרכן
	<b>פרק ג': המלצות הוועדה</b>
63	1. ריכוז ההמלצות לפי תחומים
	2. ריכוז ההמלצות לפי נושאים - בתי מלון
65	א. שיפור הרווחיות השוטפת
70	ב. הפחתת הוצאות לבניית בתי מלון
	3. התעופה לישראל – מדיניות "שמיים פתוחים" והסכם תעופה עם האיחוד האירופי
76	
77	4. הצימרים
79	5. הריכוזיות והתחרותיות
80	6. גילוי נאות, שקיפות ומידע לצרכן
82	<b>פרק ד': נושאים נוספים לבדיקה</b>

- נספח א' – עלות חוקי עבודה קיימים
- נספח ב' – ארנונה בבתי מלון
- נספח ג' - פירוט המופיעים לפני הוועדה
- נספח ד'- החשבון הכלכלי של מלונות התיירות לפי ישובים נבחרים 2008
- נספח ה' – מודל כלכלי של בדיקת התשואה על ההון
- נספח ו' – דוגמה לטופס חתימה על ויתור אחריות בית המלון לחדר הכושר ובריכה, מלון הילטון ברלין
- נספח ז'- מצגת תחיקת עבודה בנושאי תיירות- עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על יחסי עבודה, משרד התמ"ת
- נספח ח'- הקמת מלון בישראל- תרשים זרימה
- נספח ט' – תוצאות מכרזי מקרקעין של ייעוד מלונאי 2000-2011
- נספח י' – מפת אזורי עדיפות לאומית
- נספח י"א - הרכב הוועדה וועדות המשנה

## **תקציר מנהלים:**

בתחילת חודש אוקטובר 2011, מינה שר התיירות, סטס מיסז'ניקוב, את הוועדה לבחינת הוזלת מחירי הנופש בישראל (להלן "הוועדה").

הוועדה קמה מתוך הצורך בבחינה מחודשת של כלל ענפי התיירות, על מרכיביהם, ומתן המלצות להוזלת חבילת התיירות כך שתהיה אטרקטיבית יותר מבלי לפגוע באיכותה, הן לצרכן הישראלי והן לתייר הבא לתור את ישראל. חשיבות עבודת הוועדה הנה במציאת דרכים להפוך את התיירות בישראל לזמינה ונגישה יותר הן לישראלים והן לתיירים, ובכך גם להגדיל את התועלת הכלכלית למשק וגם לשפר את הרווחה הכלכלית של אזרחי המדינה.

יוקר המחיה ומחיריהם הגבוהים של מוצרים ושירותים בישראל 2011 היוו בסיס למחאה החברתית שהייתה בקיץ האחרון. יש לציין כי באותה תקופה נעשו לא מעט השוואות בין מחיריהם של מוצרים ושירותים הניתנים בישראל לבין מחיריהם במדינות שונות ונמצא כי בחלק מהמקרים ההבדלים, היו משמעותיים.

מחאת קיץ 2011 לא נגעה במחירי הנופש בישראל. למרות זאת, החליט השר לבחון את הסוגיה, ולצורך כך הוקמה הוועדה.

מנדט הוועדה היה לטפל בסוגיית המחיר ולא בסוגיית העלאת ערך החבילה. בדיוני הוועדה העלו דוברים שונים את סוגיית העלאת ערך חבילת הנופש בארץ, אולם הוועדה לא עוסקת ישירות בהמלצותיה בנושא זה, שכן זהו נושא רחב שבו דנו בעבר בוועדות אחרות.

תהליך הגלובליזציה הגדיל את מספר התיירים בעולם, אשר עמד בשנת 2011 על 980 מיליון תיירים בשנה. התיירות הפכה להיות ענף משמעותי בעולם, המספק פרנסה לכ-9% מכוח העבודה העולמי. התחרות על כיסו של התייר מתקיימת בכל רחבי העולם, בעיקר בגלל הוזלת מחירי התעופה מהמדינות המפותחות אל יעדי התיירות הקרובים והרחוקים.

התיירות בישראל הנה תעשייה עם פוטנציאל אדיר שלא מתממש. בעבר היה נהוג לחשוב שהסיבות הן גיאופוליטיות. היום אנו יודעים שהפוטנציאל לא מומש גם בגלל חוסר שימת דגש על הפוטנציאל הכלכלי הגלום בתעשייה זו מצד הממשלות השונות. בדומה לתעשיות אחרות, תעשיית התיירות מצריכה השקעות ממשלתיות ורגולציה מעודדת.

אחת הסיבות העיקריות להעלאת מחירי המלונות הייתה הדינמיקה הכלכלית של גידול משמעותי בביקוש לחדרי מלון אל מול חוסר גידול בהיצע החדרים. הגדלת הביקוש (ללא הגדלת ההיצע) נבעה ממגוון רב של סיבות. למרות שהתוצאה העיקרית היא עלייה במחירי הלינה, גידול זה בביקוש הביא את מקבלי החלטות בממשלה להכרה בכך שניתן להגדיל את כמות התיירים מעבר ל"תקרת הזכוכית" של 3 מיליון תיירים.

הבעיה הגיאופוליטית הקיימת במדינת ישראל ובמדינות השכנות לה משפיעה רבות על הגעת התיירים לאזור בכלל ולישראל בפרט. כיום, ההתאוששות ממשברים ביטחוניים היא מהירה יותר. כיום, התייר מחליט על חופשתו תוך פרק זמן קצר יותר ובסמיכות ליציאה לחופשה וזאת בניגוד לעבר בו ההחלטה נתקבלה זמן רב מראש. אין ספק שהבעיות הגיאופוליטיות יוצרות רתיעה בקרב חלק מהתיירים המעוניינים להגיע לארץ. אם מוסיפים לכך את גובה מחירי חבילות הנופש לעומת יעדים מתחרים, הרי שפוטנציאל התיירים שרוצים להגיע לישראל במגבלות אלו קטן יותר. אף על פי כן, משרד התיירות מעריך, בהתאם להמלצת דוח E&Y<sup>1</sup>, כי ניתן להגיע ליעד של 5 מיליון תיירים ב-2015.

הבעיה הגיאופוליטית משפיעה על הגעת התיירים לישראל ובעקבות זאת יוצרת חוסר נכונות בקרב הסקטור העסקי לבנות בתי מלון חדשים בישראל ולהגדיל את ההיצע המלונאי. סוגיית הביקוש חמורה עוד יותר בגלל העלות החריגה של תעריפי הטיסות לארץ, עקב שוק תעופה לא משוכלל ולא תחרותי. אולם, עלות הטיסות אמורה לרדת בעקבות החלטת הממשלה על "שמייס פתוחים" וחתימת ההסכם בראשי תיבות עם האיחוד האירופי במהלך דיוני הוועדה (22.3.12) וחתימת שר התחבורה על ההסכם בתאריך 31.07.12.

סקרי משרד התיירות העלו כי למרכיב עלות חבילת הנופש משקל רב בבחירת היעד לחופשה. לאור העובדה כי לתעשיית התיירות ישנה השפעה על המשק הישראלי, בהכנסות ובתעסוקה, וכמובן ביצירת תדמית חיובית של ישראל בעולם. מוטל עלינו לחפש ולמצוא את הדרך להוזיל את חבילת הנופש בישראל.

ההכנסות למשק הישראלי מתיירות ללא תיירות יוצאת הינן כ-27 מיליארד ₪, הערך המוסף של ההכנסות מהתיירות הנכנסות בתעשייה זו למשק הנו כ-71%. תייר המגיע לישראל מכניס למשק כ-1,325 \$ בממוצע.

נשאלת השאלה, מדוע בכלל אנו נדרשים להפחית את עלויות הנופש בישראל?

1. לגבי הישראלים, התשובה מובנת מאליה.

2. לגבי התיירים, התשובה אינה חד משמעית.

יש הטוענים שככל שהמחירים שניתן לגבות מתיירים גבוהים יותר – כך ייטב למשק. מאידך, במצבה התיירותי הנוכחי של ישראל, שבו הביקוש נתון לתנודתיות, אפשר לטעון כי כל עוד יש לה קיבולת לקלוט תיירים בתקופות של ביקוש נמוך, יש לעשות זאת באמצעות מחירים תחרותיים.

המחיר הגבוה של חבילת נופש בארץ יכול להניא תיירים מלהגיע לישראל והדבר פוגע בהכנסות למשק ועלול למצב את המוצר התיירותי הישראלי כמוצר יקר. מצב זה עלול

<sup>1</sup> דוח E&Y – מחקר מקיף לבדיקת הפוטנציאל התיירותי למדינת ישראל ותפקידי הממשלה בתחום. המחקר בדק את מיצוי הפוטנציאל התיירותי בהיבט השיווקי, תשתיתי, המוצר ואיכותו, חסמים ועוד, שנת 2006

לגרום לכך שמיליוני תיירים לא יגיעו לישראל וייגרעו מהפוטנציאל התיירותי. הנזק למשק הוא בראש ובראשונה כלכלי, שכן הפדיון למשק עשוי להיות גבוה יותר. בנוסף, נוצר נזק תדמיתי כאשר מספר התיירים המרוצים, שמדווחים בחיוב על התמורה לכסף, יורד.

הוועדה ניתחה את עלויות הנופש העיקריות והתמקדה בעלויות בעלות משקל כבד ומשפיע: מחירי בתי מלון, מחירי צימרים ומחירי הטיסות לארץ וממנה. הוועדה בדקה ומצאה שאכן עלויות הנופש בישראל יקרות בהשוואה לעולם ושהסעיפים העיקריים העומדים מאחורי מגמה זו הם מחירי האכסון באזורי תיירות מרכזיים ובעונות שאינן עונות שפל וכן תעריפי הטיסות לארץ וממנה. הוועדה החליטה שלא לדון בנושאים המפורטים להלן:

1. מסעדות וברים – הסוגיה עלתה מספר פעמים בעיתונות בנוגע לקביעת מחירים שונים לישראלי ולתייר. לרוב התייר משלם מחיר יקר יותר. הוועדה לא נכנסה לעומק הדברים, אך ממליצה להגביר האכיפה בנושא מאחר שיש לו השפעה רבה על חוויית התייר.

2. הסעות – הנושא הנו באחריותו ובטיפולו של משרד התחבורה. תחושת חברי הוועדה היא כי היכולת להשפיע בתחום זה נמוכה לאור התחרותיות והפיקוח בענף.

3. יוקר המחייה הכללי – הנושא נדון בוועדת טרכטנברג. המשימה המוטלת על כתפי הוועדה הנה לבחון את מחירי הנופש בתעשיית התיירות. בחינה זו כוללת את הגדלת התחרות – הגדלת ההיצע תוך יצירת כוח – משיכה וכדאיות ליזמים, הגדלת נפח התשתיות של ההון הפיזי וההון האנושי בתעשייה זו ובחינה מעמיקה של רמות המחירים הנובעות מההיצע התיירותי ומשפיעות על מחירו לצרכן. הוועדה בדקה את הסוגיה של תעריפי האכסון התיירותי ובעיקר את סוגיית תעריפי בתי המלון, והגיעה למספר מסקנות לגבי הסיבות ליוקר עלויות הנופש:

מניתוח כלכלי של דוחות בתי המלון התרשמה הוועדה כי הסיבה העיקרית לתעריפים הגבוהים הנה הרווחיות הנמוכה של בתי המלון לאורך זמן, אשר, בין היתר, מונעת כניסת מתחרים חדשים, בשנים האחרונות.

מסיבה זו החליטה הוועדה לבחון את העלויות ולהמליץ על דרכים לשיפור רווחיותם של בתי המלון, על-ידי הקטנת עלות הבנייה של בתי מלון חדשים והפחתת העלויות השוטפות, וזאת במטרה לאפשר הוזלה של מחירי החופשה, ויתרה מכך – לשפר את הרווחיות הנמוכה אשר יוצרת חסם כניסה משמעותי ליזמים חדשים בבואם להגדיל את ההיצע המלונאי.

הוועדה סבורה שהגדלת ההיצע המלונאי בטווח הארוך היא המנגנון העיקרי המבטיח את הוזלת מחירי הנופש בישראל.

הוועדה הגיעה למסקנה כי שיפור הרווחיות יעודד כניסת משקיעים ובנייה של מלונות חדשים, ובכך יגדל ההיצע וירדו המחירים בטווח הארוך. מובן שהמניע הכלכלי המרכזי

שיכול להבטיח הורדת מחירים לאורך זמן הנו העלאה משמעותית של היצע חדרי המלון. יחד עם זאת, חשוב להדגיש שייתכן כי הפחתת העלויות תביא להוזלת מחירים כבר בטווח הקצר, אך אין ביטחון שכך אכן יהיה.

מסקנת הוועדה היא כי שיפור הרווחיות, הגדלת התחרות והפחתת העלויות יבואו לידי ביטוי בהוזלת מחירים בטווח הבינוני והארוך.

ישנן מספר דרכים להוזלת העלויות. אחת מהן היא הפחתת העלות הנובעת מדרישות רגולציה. על פי טענות שהושמעו בפני הוועדה, הרגולציה על מלונאות בישראל הנה מחמירה ביותר לעומת המקובל במדינות ה-OECD. דרכים נוספות הן הוזלת ההשקעה על-ידי קיצור לוח זמנים, הקטנת השטחים הנדרשים להקמת מלונות וסיוע בהשגת מימון בנקאי.

לעניין מחירי הטיסות, לאחרונה קיבלה הממשלה החלטות שונות בעניין זה, ואף נחתם בראשי תיבות הסכם עם האיחוד האירופי. הוועדה סבורה שמדיניות זו יש בה כדי להביא להוזלת מחירי הטיסות וממילא גם להוזיל את עלויות הנופש. כל מדינות התיירות שנחשפו למדיניות זו נהנו מגידול משמעותי בתיירות אליהן. גידול כזה בביקוש צפוי להגביר את המוטיבציה של יזמים להגדיל את ההיצע המלונאי, דבר שיתרום לדינמיקה של הוזלת מחירים.

מניתוח הנתונים, בהשוואה למדינות ה-OECD באירופה ניתן לראות עלויות חריגות בבתי המלון:

נושא	שיעור	הערות
תקנים נוספים: מציל, מדריך חדר כושר, מפעיל בריכה ייעודי, אבטחה וכשרות	4% מהמחזור	רגולציה שלא קיימת באירופה ובמרבית מדינות ה-OECD האחרות
חוקי עבודה לרבות עבודה בשבת	2.5% מהמחזור	רגולציה שלא קיימת באירופה <b>ראה נספח א'</b>
ארנונה (נחשבת בישראל להוצאה קבועה)	3.5% מהמחזור שהם 2% יותר מהמקובל באירופה	<b>ראה נספח ב'</b>
<b>סה"כ עד כה</b>	<b>8.5% מהמחזור</b>	
שטחי ציבור גדולים נדרשים במלונות (מתוקף תקנים פיזיים)	1% מהמחזור	1%
השפעות תקופות שפל עקב מצב ביטחוני		לא ניתן לתת הערכה
חוסר התמקצעות בענף		לא ניתן להערכה

## עיקרי המלצות הוועדה להוזלת עלויות הנופש בישראל:

1. דירוג בתי מלון – ישפר את השקיפות לצרכן.
2. צמצום רגולציות, ככל שניתן – ייעול הפעלת המלונות והתאמתם לרמת יעילות אירופית, על-ידי בחינת הקלות ברגולציות תוך הטלת אחריות רבה יותר על בעלי המלונות. מוצע לבחון קביעת נהלים לשינוי רגולציה המבוסס על ניהול סיכונים.
3. מתן "רשת ביטחון" ממשלתית לבנקים - לתקופות משבר גיאופוליטי, לצורך הבטחת אשראי לבניית בתי מלון.
4. הגדרת יחידת מכירה מינימלית של נופש בבית מלון כחדר ללילה אחד.
5. גילוי נאות בהצגת תעריפי בתי המלון – לאחר ביצוע הדירוג יקל על הצרכן להשוות מחירים, וכך תוגבר התחרות ויוזלו מחירים.
6. "שמיים פתוחים" – יישום החלטת הממשלה בנושא מדיניות "שמיים פתוחים" עם האיחוד האירופי.
7. הורדת הארנונה לרמה אירופאית ומעבר לגבייה בהתאם לתפוסת החדרים.
8. תקנים פיזיים – מתן הקלות בתקנים הפיזיים לצורך בניית מלונות חדשים, בין היתר בהקטנת שטחי הציבור הנדרשים.
9. מתן עדיפות לבניית בתי מלון ברמה C.
10. המלצה להשוואת תנאים, הקלות וסיוע בין תעשיית התיירות לתעשיות אחרות.
11. שימת דגש על מניעת ריכוזיות באזורי ים המלח ואילת שבהם קיימת בעיית ריכוזיות.
12. גיבוש תוכנית של משרד התיירות בשיתוף עם תעשיית התיירות לעידוד תיירות הפנים והחוץ בתקופות שפל ובכל אזורי הארץ ע"י פיזור גיאוגרפי, מתוך ציפייה שמהלך כזה יגדיל רווחיות מצד אחד ותחרותיות מצד שני, כאשר המטרה היא להניע תיירות בארץ בכל עונות השנה.
13. הבטחת תקציב שיווק לאורך זמן.
14. גילוי נאות בתחום הצימרים.

פירוט הפתרונות המוצעים לעיל ופתרונות נוספים מופיעים בפרק ג'.

תוך שלושה חודשים מיום הגשת הדוח יפעל משרד התיירות ליישום חלקים מדוח הוועדה שתכליתם לצמצם את החסמים לבניית בתי מלון, הגברת השקיפות והרחבת הגילוי הנאות של נותני שירותי תיירות. הדבר ייעשה באמצעות הליכי חקיקה ו/או באמצעות החלטות ממשלה ו/או בכל דרך אחרת.

הדברים שניתן לבצעם בהחלטות מנהליות יבוצעו בהקדם האפשרי.



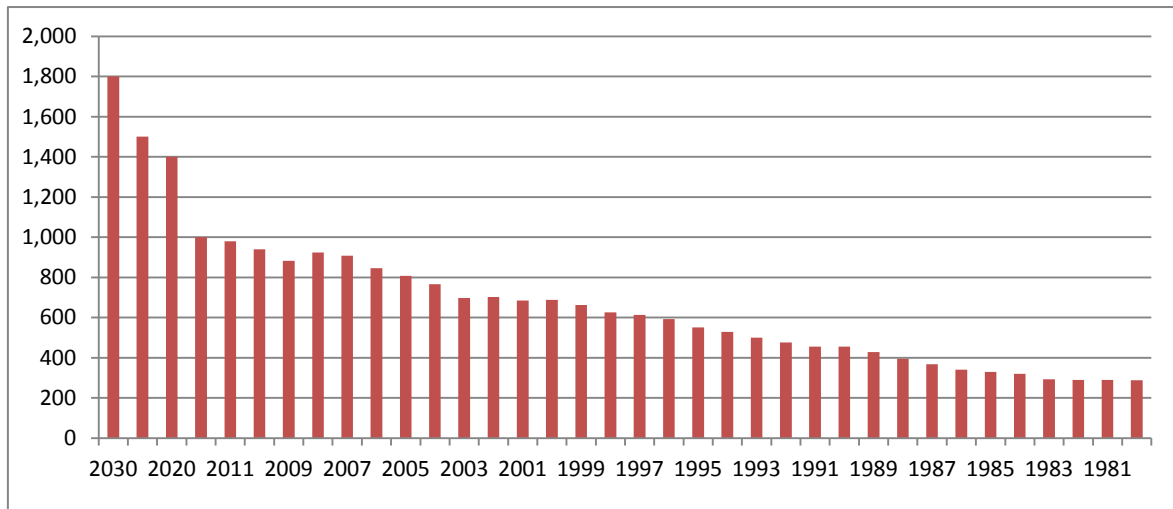
## פרק א' – נתוני רקע:

### 1. רקע כללי:

בעקבות תהליך הגלובליזציה המאפיין את השוק העולמי, ענף התיירות הולך ותופס נתח גדול ומשמעותי בכלכלת העולם. מדי שנה מטיילים בעולם כמיליארד תיירים, פי ארבעה יותר מהמצב לפני 30 שנה. כמתואר בתרשים 1, הצפי הוא 1.8 מיליארד תיירים בעולם בשנת 2030.

#### תרשים 1

#### התפתחות מספר התיירים בעולם במיליונים



מקור: פרסומי UNWTO 2012 והלאה - תחזית

גם ישראל משתלבת במגמה זו. המוצר התיירותי הישראלי נהנה מיתרון יחסי משמעותי וזאת בשל מעמדה של ישראל כארץ הקודש לשלוש הדתות נצרות, יהדות ואיסלאם. בשנתיים האחרונות שברה התיירות לישראל את שיא כל הזמנים מבחינת מספר התיירים, המבקרים והתועלת הכלכלית למשק. בשנת 2011 עמד מספר המועסקים ישירות בענף על כ-100 אלף, והמספר הכולל של מועסקים במעגלים השני והשלישי עומד על 100 אלף עובדים נוספים. כלומר, קיומה של התעשייה מהווה תשתית תעסוקתית ל-200 אלף עובדים. הערכות המשרד הנן שכל 100 אלף תיירים נוספים המגיעים לישראל מספקים תעסוקה לכ-2,800 עובדים נוספים במשק. כל 36 תיירים מספקים מקום עבודה אחד ומכניסים למשק 48 אלף דולר.

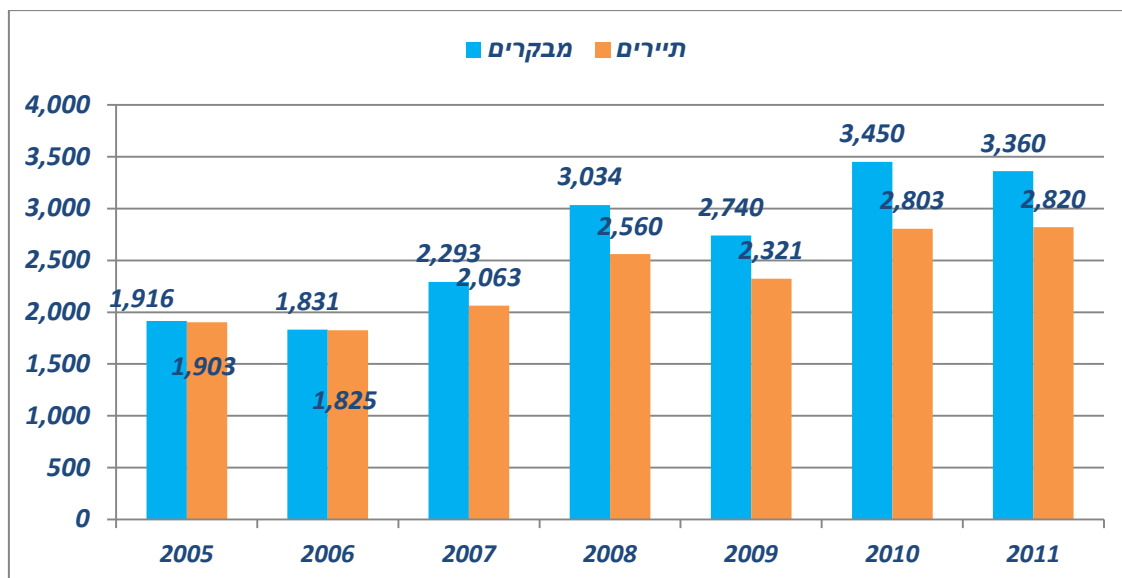
חלק גדול מהמועסקים הנם מאוכלוסיות וממגזרים שמסורתית השתתפותם בכוח העבודה נמוכה, כגון תושבי פריפריה ועובדים ממגזרי המיעוטים, לרבות נשים. תנועת התיירות הנכנסת מורכבת משתי קבוצות:

1. תיירות רגילה, עם שהות ממוצעת של 8 ימים בישראל לתייר.

2. תיירות מבקרים הכוללת גם מבקרים יומיים המגיעה בד"כ בדרך היבשה ובספינות שיט, אך גם בטיסות.

## תרשים 2

תיירות נכנסת לישראל באלפים (תיירים ומבקרים)



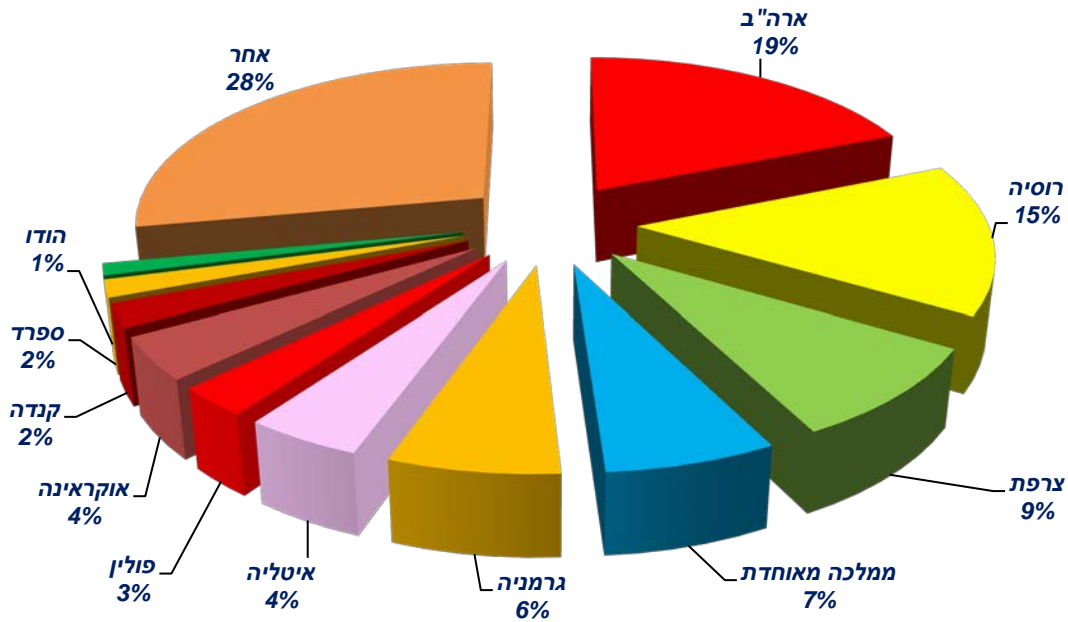
מקור: למ"ס, דוחות שנתיים

על פי הנתונים של מחצית השנה הראשונה של שנת 2012, אנו נמצאים בדרך לשיא חדש של כל הזמנים. ההערכה היא כי נסיים את השנה עם 3.7-3.8 מיליון מבקרים. כמתואר בתרשים 2, שנת 2010 הייתה שנת שיא של כל הזמנים מבחינת כמות המבקרים בישראל. לעומתה, שנת 2011 נחשבת לשנת שיא במספר התיירים, בכמות התיירות האיכותית שהגיעה (ירידה של 110,000 מבקרי יום, בעיקר מסיני, מול עלייה של 20,000 תיירים ששהו בארץ במוצע 8 ימים).

ישראל הנה מדינה מפותחת החברה ב-OECD ומאחר שרמת ההכנסה בה גבוהה, האוכלוסייה צורכת שירותי תיירות ובכך יש משקל גבוה לתרומת תיירות הפנים לכלכלה. הכנסות המשק מתעשיית התיירות הן כ-35 מיליארד ₪ לשנה, מתוכן הכנסות המשק מתיירות נכנסת מוערכות בכ-17 מיליארד ₪, תיירות פנים – כ-10 מיליארד ₪ ותיירות יוצאת – 8 מיליארד ₪.

### תרשים 3

התפלגות התיירות הנכנסת לפי מדינות מקור לשנת 2010



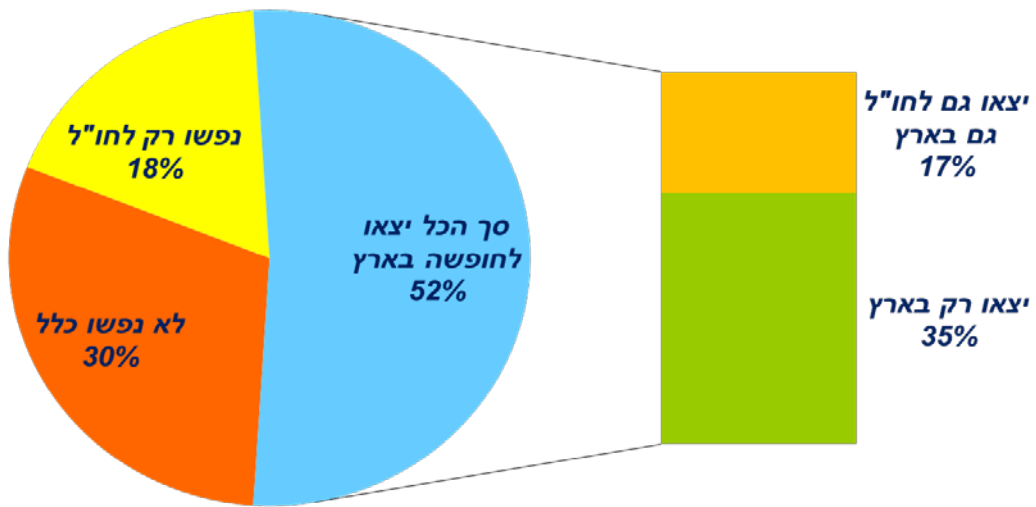
מקור: סקר תיירות נכנסת, משרד התיירות

מתרשים 3, ומפילוח מפורט יותר של מדינות המקור האחרות, ניתן לראות את התפלגות התיירות הנכנסת לישראל. כ-65% מהתיירות הנכנסת הנה ממדינות אירופה, לרבות רוסיה ואוקראינה ולכן בעבודה זו אנו נערוך את עיקר ההשוואות למדינות אירופה החברות ב-OECD, שכן ממדינות אלו מגיעים הלקוחות העיקריים שלנו והם רגילים לסטנדרט האירופי.

בתרשימים הבאים ייבחן פוטנציאל הגידול בתיירות הפנים בישראל, הן לאור צריכת שירותי הנופש של האוכלוסייה והן בבחינת ההשוואה הבין-לאומית אל מול מדינות אירופה.

#### תרשים 4

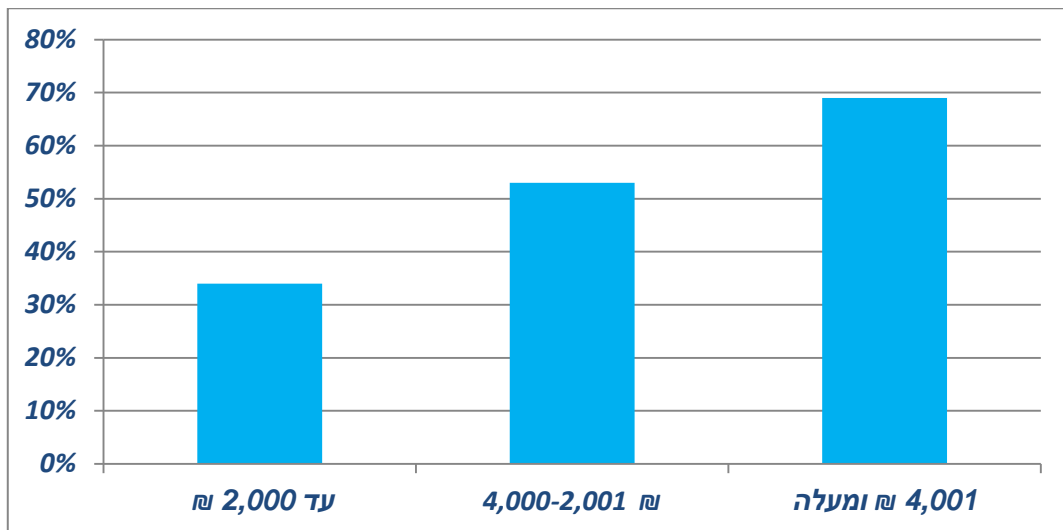
נתוני צריכת תיירות פנים 2010



\*מקור נתונים – סקר תיירות פנים 2010, משרד התיירות

#### תרשים 4א'

חתך גילאי 20 ומעלה שיצאו לפחות פעם בשנה האחרונה לנופש או לטיול בארץ שכלל לינה, לפי הכנסה חודשית לנפש לשנת 2010



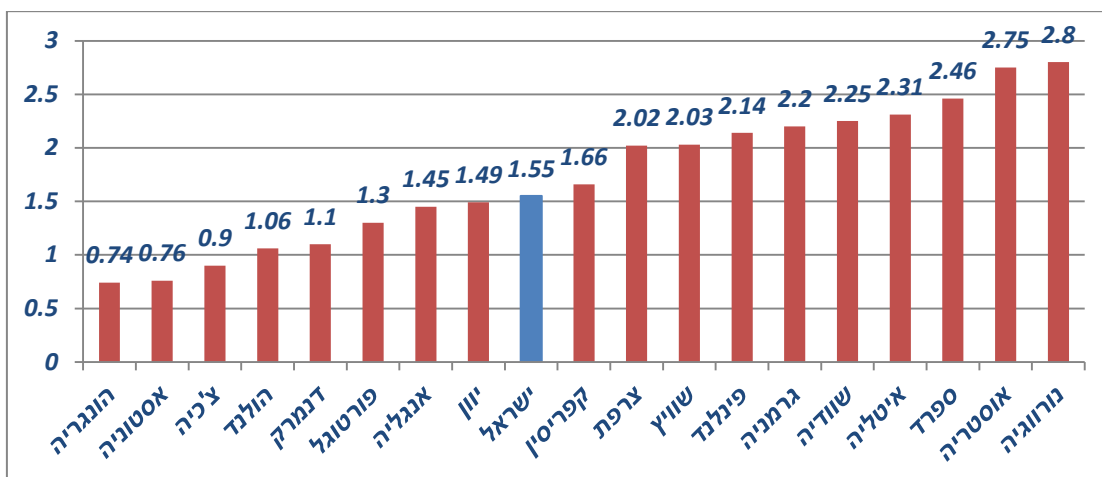
\*מקור נתונים – סקר חברתי 2010 – הלמ"ס

מתרשימים 4 ו-4א' עולה כי 30% מהאוכלוסייה כלל לא צרכה שירותי נופש וכן רואים את הקשר הברור בין רמת הכנסה ליציאה לנופש, כאשר חלק מהאוכלוסייה לא יוצא לנופש כלל, בין היתר בגלל יוקר הנופש.

מתרשים 4 א' עולה בבירור הקשר בין הכנסה חודשית לבין היקף היציאה לנופש, המעיד על הפוטנציאל הגלום בהזלת חבילות הנופש. הוזלה זו תאפשר יציאה לנופש לאוכלוסייה שהיום לא יכולה לצרוך נופש עקב יוקר החבילה.

### תרשים 5

תיירות פנים לפי גודל אוכלוסייה – מספר לינות לתושב במדינות האיחוד האירופי 2010



\*מקור נתונים - Eurostat

לוח מספר 1 ותרשים 6 מציגים את התפתחות מצאי האכסון מאז שנת 2000 ואת הרכבו.

### לוח 1

מצאי האכסון הקיים בישראל – רבעון שלישי 2011

מספר	חדרים	מיטות	
337	47,558	112,400	מלונות תיירות
	3,891	13,129	מלונות אחרים**
	7,575	26,489	אירוח כפרי
25		5,888	אכסניות נוער
13	593	3,357	בתי ספר שדה
	1,500	6,000	אכסניות נוצריות (אומדן)
		167,263	סה"כ

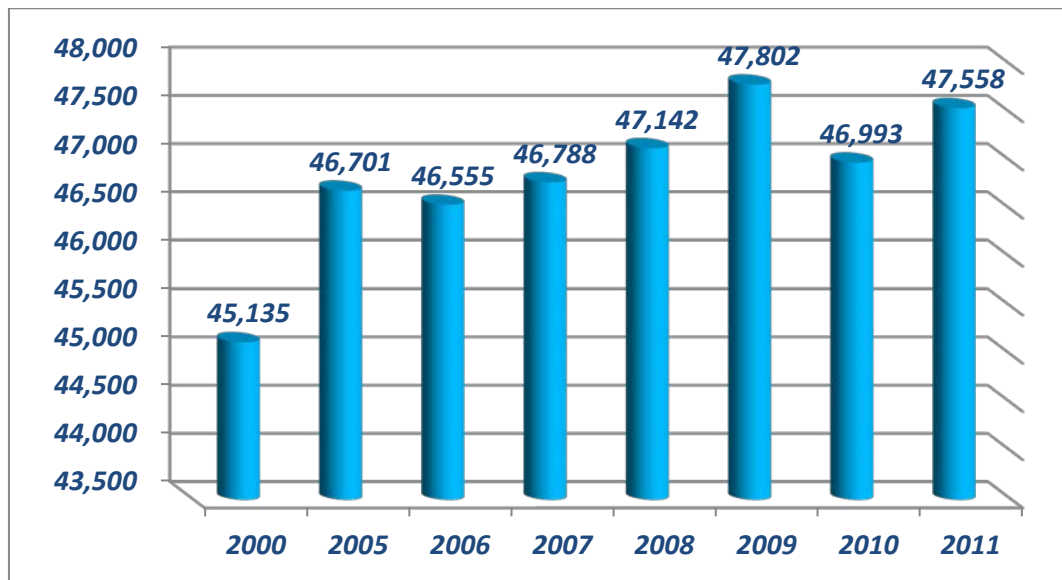
\*מקור נתונים - הרבעון הסטטיסטי לתיירות ולשירותי הארחה, כרך 39 שנת 2011 של הלמ"ס, לרבות חדרי מלון שאינם פעילים  
 \*\* מלון שאיננו מלון רשום

כפי שמופיע בלוח מספר 1, במלונות התיירות נמצאים כ-2/3 מסך המיטות הקיימות במדינת ישראל.

על פי הערכת משרד התיירות, ישנם במשק עוד אלפי חדרים בדירות שכורות ובאמצעי אכסון לא מוכרים, לרבות חדרי אכסון בכנסיות, המשמשים את התיירים ואשר לא נספרים בדוחות אלו של הלמ"ס. מבדיקה באינטרנט אנו יודעים על גידול משמעותי של חדרים מסוג זה בשנים האחרונות, לרבות דירות שנקנו בעבר על ידי תושבי חוץ אשר לאחרונה החלו להיות מושכרות לתקופות קצובות קצרות. היצע אכסון נוסף לתיירים קיים בתחומי הרשות הפלסטינית, בעיקר בבית לחם ויריחו, אך גם במקומות נוספים. מקור לינה זה מתפתח באופן מהיר ומהווה תחרות עזה במחיר למלונות בישראל וכך הוא מהווה זרז נוסף בהורדת מחירי המלונות בישראל.

## תרשים 6

מצאי חדרי מלון במלונות תיירות



\*מקור נתונים – למ"ס דוחות שנתיים וסדרות חודשיות במלונות, כולל בתי מלון סגורים זמנית – נתוני 2011 נכונים לרבעון שלישי

תרשים 6 א' תרשים

חדרים בבתי מלון שנפתחו או נמצאים בבנייה משנת 2009

סה"כ	שאר האזורים	ת"א	סובב כינרת	ירושלים		בתי מלון הנמצאים בבנייה
1923	753	558	159	453	הקמה	
241	151		50	40	השבה	
218	90	80		48	הסבה	
176	7		61	115	הרחבה	
<b>2565</b>	<b>1001</b>	<b>638</b>	<b>270</b>	<b>656</b>	סה"כ בבנייה	

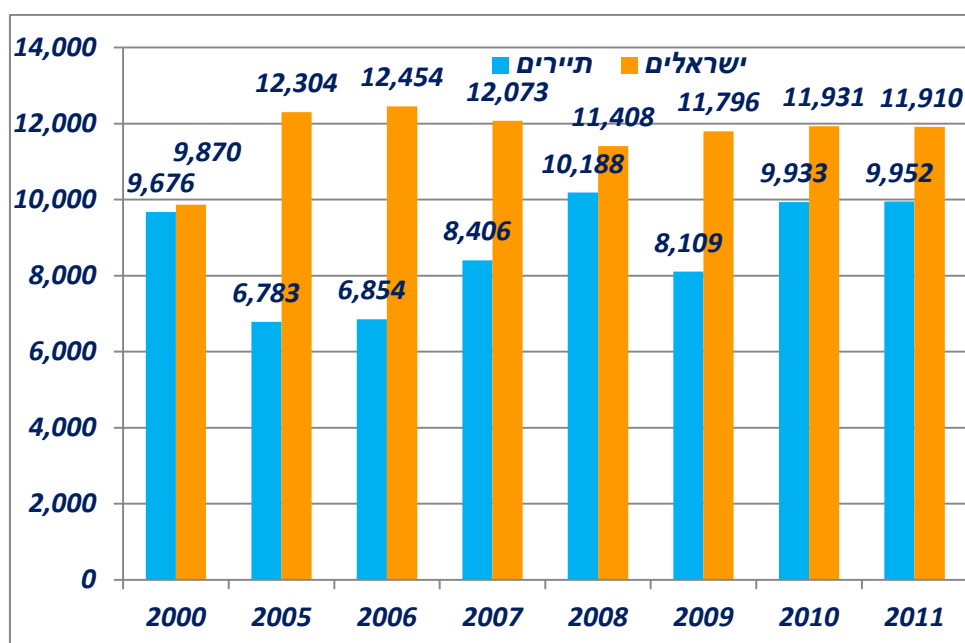
סה"כ	שאר האזורים	ת"א	סובב כינרת	ירושלים		בתי מלון שנפתחו
1622	941	281	48	352	הקמה	
1191	298	104	518	271	השבה	
300	204	85	11		הסבה	
315	157		109	49	הרחבה	
<b>3428</b>	<b>1600</b>	<b>470</b>	<b>686</b>	<b>672</b>	סה"כ בבנייה	

\*מקור נתונים – משרד התיירות

מהנתונים הקיימים במשרד התיירות, כיום נמצאים בתהליך בנייה או נפתחו כ-6,000 חדרים משנת 2009.

תרשים 7 תרשים

מספר לינות ישראלים ותיירים (באלפים)

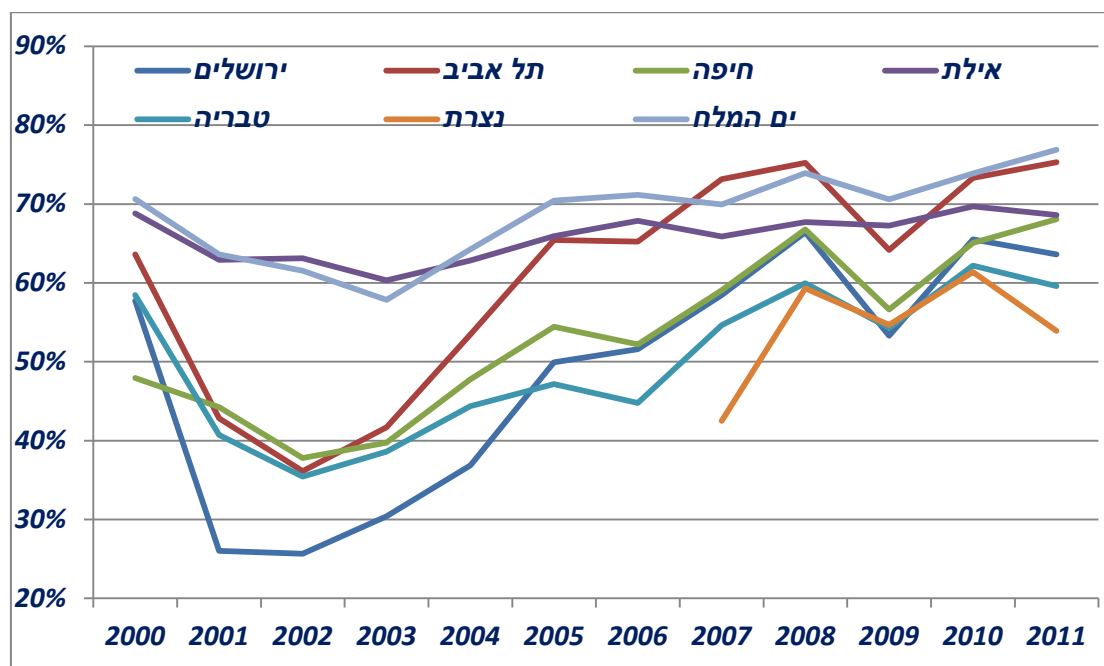


\*מקור נתונים – למ"ס דוחות שנתיים

מנתונים אלו ניתן ללמוד כי בשנים 2010 ו-2011 מספר הלינות היה זהה, כ-21,860 אלפי לינות בישראל – שיא כל הזמנים. הישראלים צורכים כ-54.5% מהלינות ואילו התיירים כ-45.5%. בשנת 2008, עת חגגה המדינה 60 שנה, נרשם שיא במספר לינות התיירים (10,187 אלפים).

בעשור האחרון חל גידול משמעותי בלינות התיירים לצד יציבות בלינות תיירות הפנים, כתוצאה מכך נרשמו שיעורי תפוסה מרשימים, כמפורט בתרשים מספר 8.

תרשים 8  
שיעור תפוסת המלונות באזורי תיירות

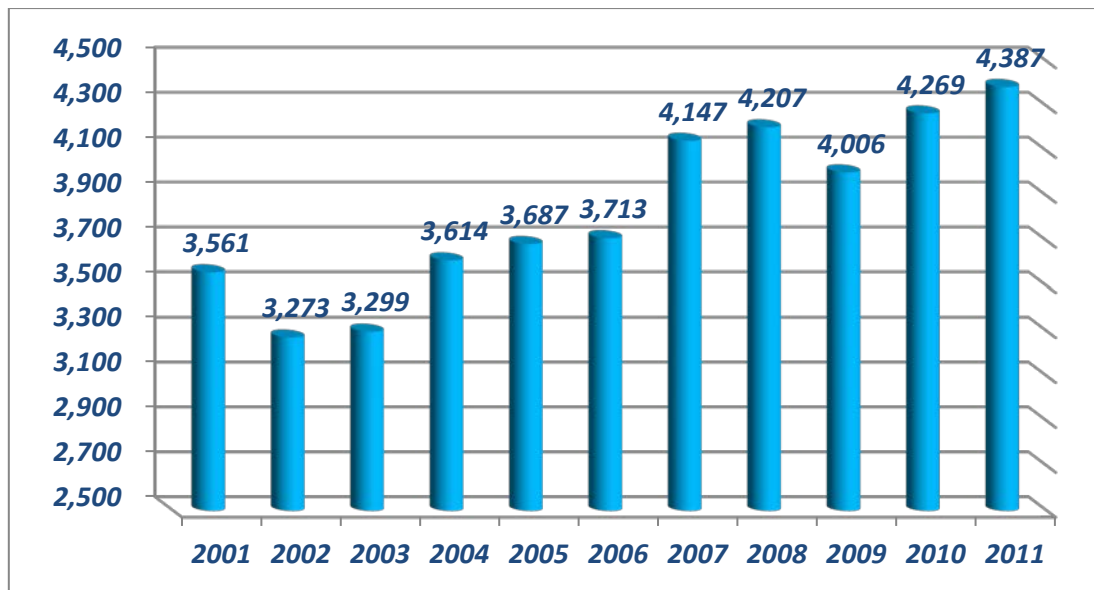


\*מקור נתונים – למ"ס

מגרף זה אנו למדים כי לאורך השנים התפוסה בים המלח הנה הגבוהה ביותר מכלל אתרי התיירות בישראל. כמו כן, משנת 2006 ועד היום רואים במרבית המקומות שיפור משמעותי באחוזי התפוסה, יחד עם זאת רואים כי בתקופות של משבר ביטחוני ישנה ירידה בתפוסה.



תרשים 9  
 יציאת ישראלים לחו"ל (באלפים)

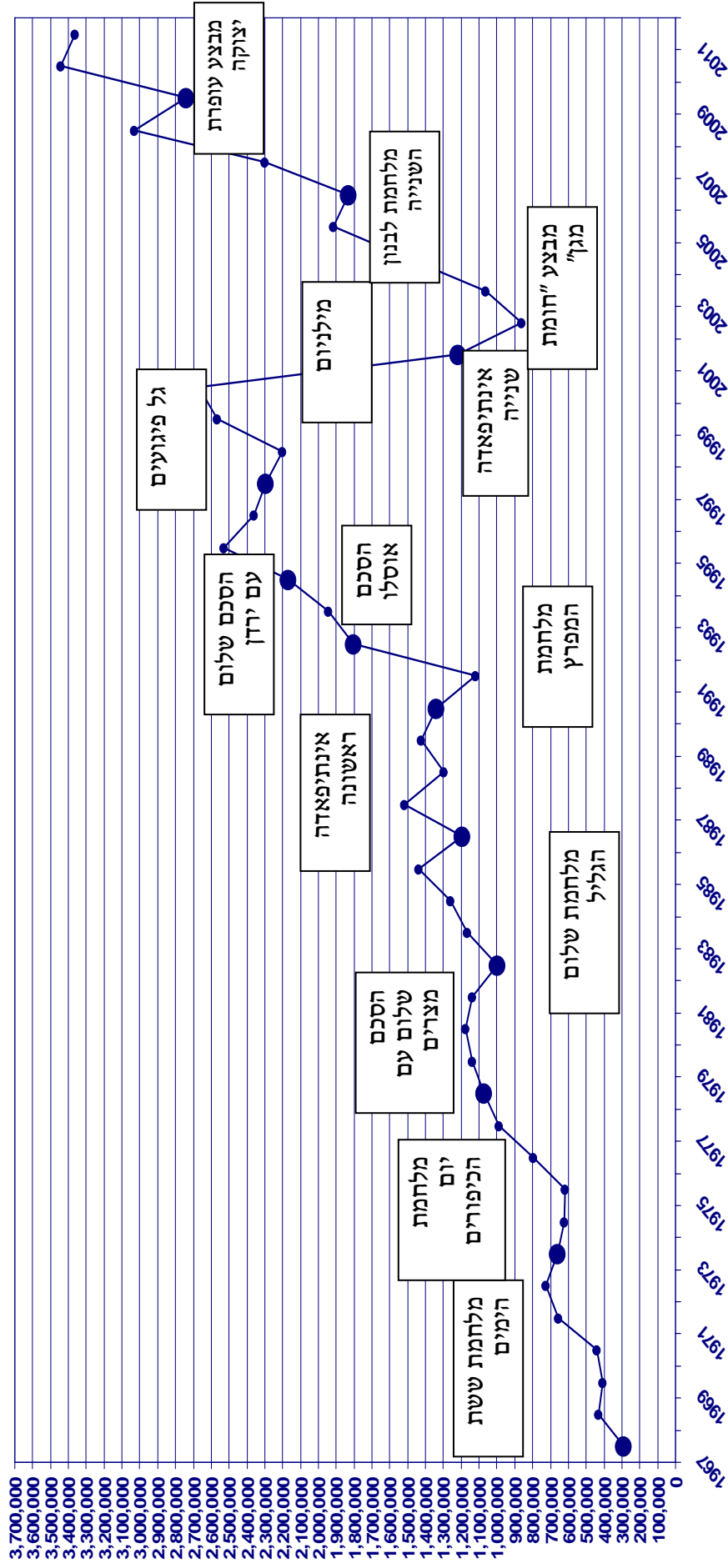


\* המקור: הלמ"ס על סמך רישומי ביקורת הגבולות

תרשים 9 מלמד כי בשנים האחרונות ישנו גידול משמעותי ביציאת ישראלים לחו"ל. אנו סבורים כי מגמת גידול זו נובעת ממחירי הנופש הגבוהים בישראל, מהשיפור במצב הכלכלי ומהשינויים במצב הביטחוני.

תרשים 10

התפתחות התיירות לישראל משנת 1967 ועד היום תוך בחינת השפעת האירועים הביטחוניים והשינויים המדיניים

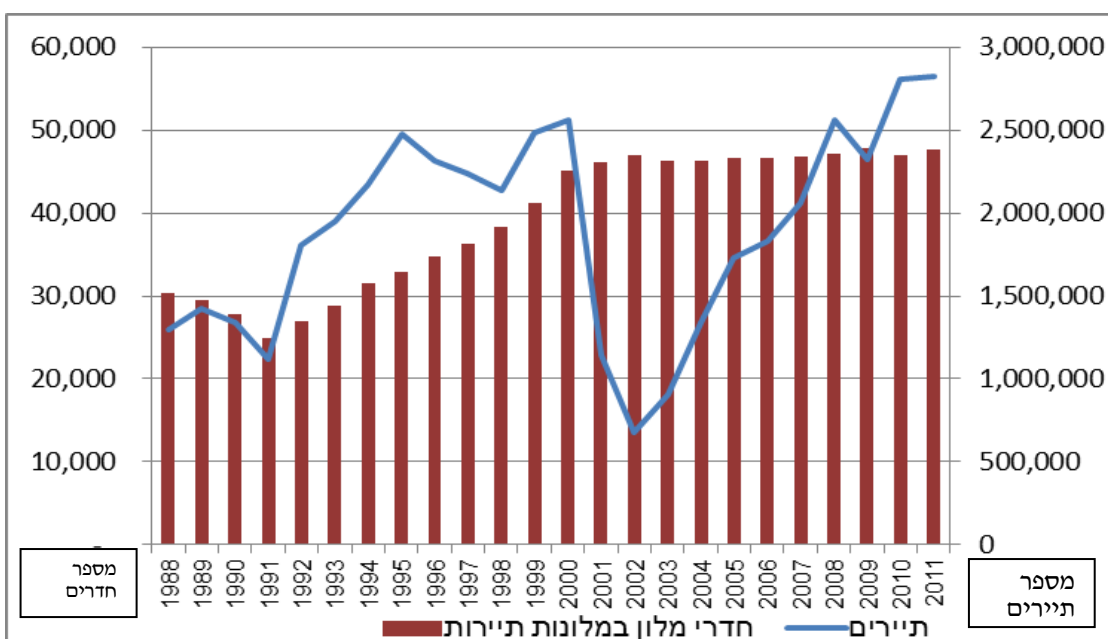


מקור: למ"ס, נתוני כניסות תיירים

מניתוח תרשים 10 עולה כי ההתאוששות שנרשמה בתעשיית התיירות מן הבעיות הביטחוניות שפקדו את ישראל בשנים האחרונות (מלחמת לבנון השנייה, מבצע 'עופרת יצוקה') הייתה קצרה מאוד. הסיבה העיקרית לתופעה זו היא העובדה שזמן קבלת ההחלטה לגבי יציאה לחופשה אצל לקוחותינו, וכן ברוב מדינות העולם, התקצר משמעותית, בעיקר בשל הטכנולוגיה וגם עקב כניסתנו לשוק מדינות חבר העמים לשעבר, שבו ההחלטה ליציאה לחופשה קרובה יותר למועד היציאה לעומת מדינות אירופה וארה"ב.

### תרשים 11

התפתחות מספר חדרי אירוח במלונות תיירות בישראל  
בהשוואה לכניסות תיירים 1988-2011 (באלפים)



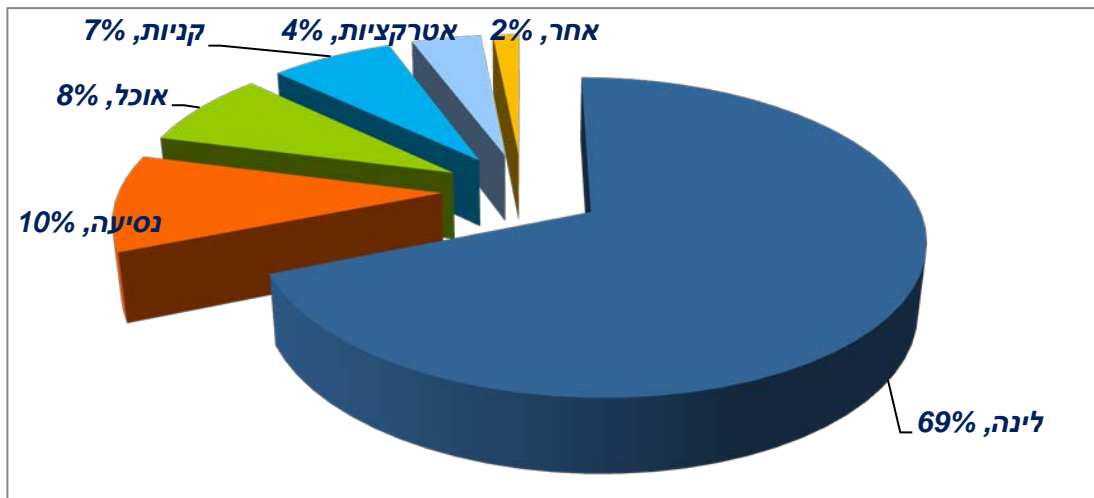
\* מקור נתונים – הדוחות השנתיים של הלמ"ס, רבעון סטטיסטי לתיירות ושירותי הארחה.

מתרשים 11 עולה כי מספר החדרים בישראל מאז שנת 2000 כמעט ולא השתנה, ואילו מספר התיירים (השוהים 8 ימים במוצע) גדל מ-2,416 אלפי תיירים ל-2,820 אלפי תיירים – גידול של כ-17%. נתון זה לבדו מצריך הגדלת מספר החדרים ב-5,000 לפחות.

תרשימים 12, 13 ו-14 מציגים את התפלגות הוצאות לתיירות פנים ותיירות חוץ:

### תרשים 12

התפלגות הוצאות המטיילים בתיירות הפנים לשנת 2010



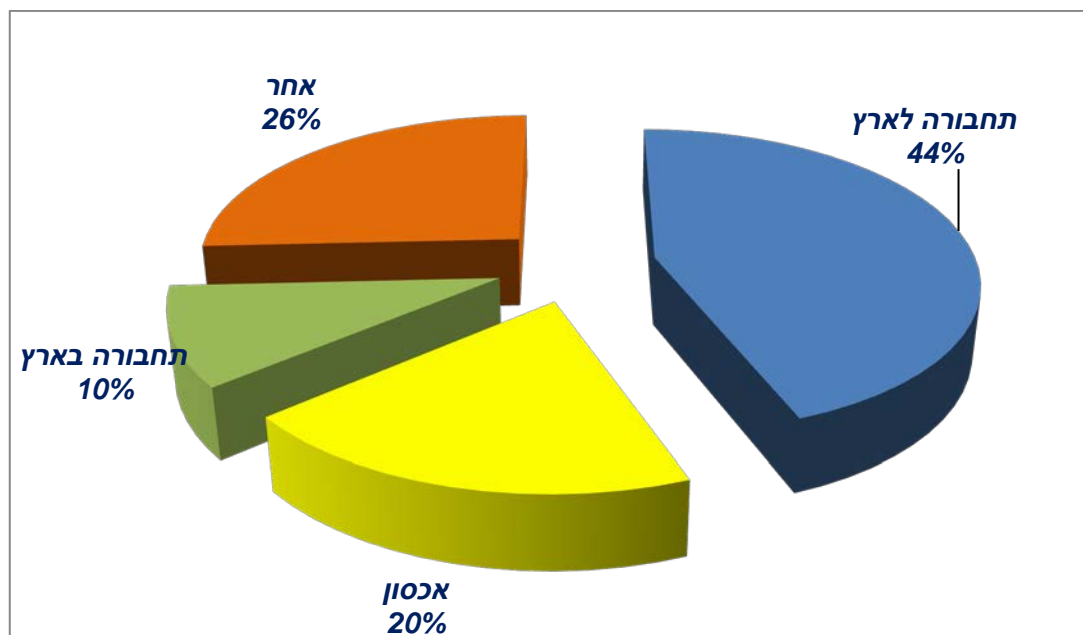
\* מקור נתונים - סקר תיירות פנים לשנת 2010 נערך על-ידי חברת גיאוקרטוגרפיה למשרד התיירות מאותו סקר עולה כי:

1. הוצאה ממוצעת לחופשה למשפחה – 2,750 ₪
2. מספר נפשות ממוצע בטיול – 3.2
3. מספר ימי לינה – 2.8

מאחר שהמנדט שלנו הוא לבחון את מחירי הנופש בישראל, יש לנתונים אלה חשיבות כפולה.

### תרשים 13

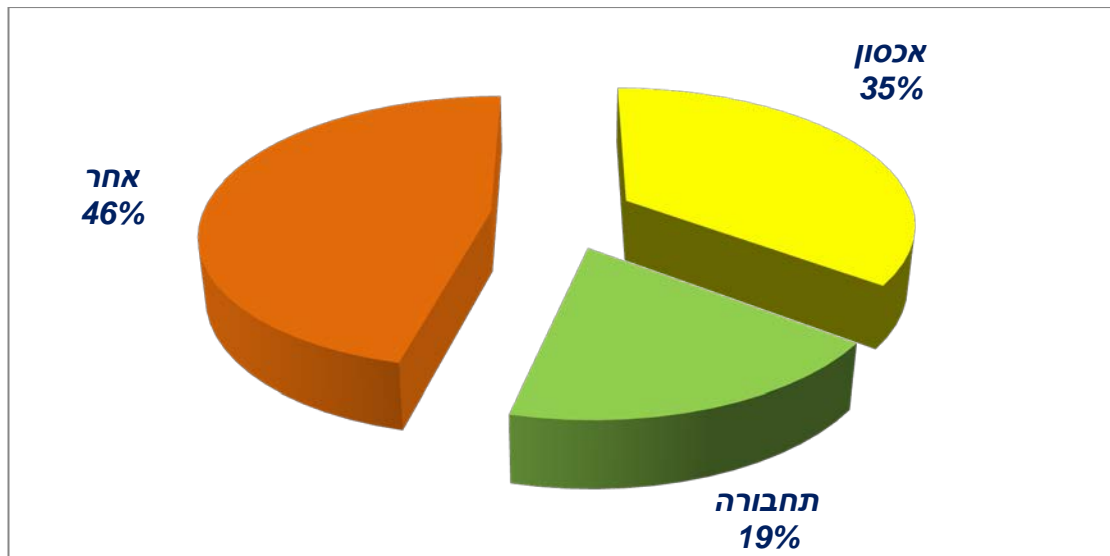
התפלגות הוצאות התיירים המגיעים לארץ (כולל תעופה) לשנת 2010



\* מקור נתונים - סקר תיירות נכנסת לשנת 2010 נערך על-ידי חברת גיאוקרטוגרפיה למשרד התיירות

## תרשים 14

התפלגות הוצאות התיירים בארץ (ללא תעופה) לשנת 2010



\*מקור נתונים - סקר תיירות נכנסת לשנת 2010 נערך על-ידי חברת גיאוקרטוגרפיה למשרד התיירות

כל תייר מכניס \$1,325 בממוצע (ללא טיסות) עם ערך מוסף של 71% לשנת 2011. מתרשימים 12-14 עולה כי ההוצאה העיקרית אצל הישראלים הנה אכסון, כ-70% מההוצאה הכוללת, ואילו אצל התיירים, הטיסה לארץ מהווה את ההוצאה העיקרית ולאחריה האכסון, ושתייהן יחדיו מהוות כ-65% מההוצאה הכוללת.

## 2. מבנה תעשיית התיירות

להלן מרכיבי תעשיית התיירות בישראל:

### א. מרכיבי תחום התיירות הנכנסת

- סוכני נסיעות בחו"ל – משווקים את יעדי התיירות לתיירים בחו"ל.
- מארגני תיירות נכנסת לארץ – מארגני התיירות מונים כ-60 משרדים, הפועלים בתחום התיירות הנכנסת, בעיקר בארגון חבילות תיור. מארגני התיירות פועלים מול מאות סוכני נסיעות בחו"ל המשווקים את ישראל לתיירות הנכנסת, ומהווים חלק משרשרת השיווק.
- חברות תעופה – בישראל שלוש חברות תעופה ישראליות הנותנות שירות לתיירות הפנים, לתיירות הנכנסת ולתיירות היוצאת. בנוסף פועלות עשרות חברות תעופה זרות בתחום התיירות הנכנסת והתיירות היוצאת, הן באמצעות טיסות סדירות והן באמצעות טיסות שכר (צ'ארטרים).

### ב. מרכיבי תחום תיירות הפנים

- מארגני תיירות פנים – סוכני הנסיעות - בישראל מאות סוכנויות נסיעות הפועלות בתחום תיירות הפנים והתיירות היוצאת.

### ג. מרכיבים משותפים לתיירות הנכנסת ותיירות הפנים

- בתי מלון ואמצעי אכסון אחרים – בתי מלון – נכון לרבעון השלישי לשנת 2011, בישראל כ-337 מלונות תיירות (פירוט ניתן לראות בלוח 1), שבהם כ-47,558 חדרים פעילים (כולל חדרים סגורים זמנית) הנותנים שירותים הן לתיירות הפנים והן לתיירות הנכנסת. אמצעי אכסון אחרים – חדרי אירוח (צימרים) כ-7,600 אכסניות נוער, אכסניות נוצריות, בתי ספר שדה, ועוד. להוציא האכסניות הנוצריות, המשרתות כמעט רק תיירות נכנסת, שאר אמצעי האכסון משרתים בעיקר את תיירות הפנים.
- תחבורה - חברות אוטובוסים לתיירים פועלות הן בתחום התיירות הנכנסת והן בתחום תיירות הפנים. קיימים גם רכבי אשכול, הנהוגים על-ידי מורי דרך והמשרתים בעיקר את התיירות הנכנסת. כמו כן, קיימות חברות השכרת רכבים המשכירות בעיקר לתיירות נכנסת.
- מורי דרך - בישראל פעילים כמה אלפי מורי דרך הפועלים בעיקר מול התיירות הנכנסת ובאופן חלקי מול תיירות הפנים.

- אתרים -

בישראל מספר סוגי אתרים :

אתרים קדושים – הן לתיירות הפנים והן לתיירות נכנסת. בדרך כלל לא נגבה תשלום בכניסה אליהם, על פי חוק.

אתרים פתוחים – בעיקר לתיירות פנים, אך גם לתיירות נכנסת, למשל :

יערות קק"ל, מצפה הר הזיתים, הר הרצל, קבר בן גוריון.

אתרים בתשלום – אתרי רשות הטבע והגנים : הן לתיירות פנים והן לתיירות נכנסת.

מוזיאונים – הן לתיירות פנים והן לתיירות נכנסת.

- אטרקציות בתשלום -

מופעלות על ידי יזמים, הן לתיירות נכנסת והן לתיירות פנים.

- מסחר תיירותי -

קיימות אלפי חנויות המוכרות לתיירות נכנסת בפטור ממע"מ, זאת מעבר לחנויות

אחרות ומסעדות המשרתות הן תיירות נכנסת והן תיירות פנים.

### 3. אינדיקטורים ליוקר היחסי של מחירי הנופש בישראל:

הוועדה בדקה אם באמת קיימת בעיה במחירי הנופש בישראל ומצאה מספר אינדיקטורים שהצביעו על מחירים גבוהים במלונות יחסית למחירים הנהוגים במלונות במדינות אחרות. בנוסף, השוותה הוועדה בין מחירי טיסות סדירות מאירופה לישראל ובין מחירי טיסות מאירופה ליעדי תיור אחרים במרחקים דומים ומצאה כי המחירים גבוהים משמעותית גם בתחום התעופה לישראל.

#### א. מחירי בתי מלון

סוגי האינדיקטורים שנבדקו:

1. אינדיקטורים אובייקטיביים:

א. סקר של חברת ההזמנות המקוונות הבינ"ל HOTELS.COM<sup>2</sup> שהעלה כי ירושלים נמצאת במקום העשירי בעולם מבחינת יוקר חדרי המלון. עוד נמצא כי מחירי הלינה בבתי המלון עלו ב-30% לעומת השנה הקודמת (הרבה יותר מהמדד או מהשינוי בשערי המט"ח).

ב. סקר של ECA (Employment Conditions Abroad) העלה כי בשנת 2011 היו מחירי הלינה במלונות בת"א ובירושלים במקומות ה-32 וה-39 בעולם, כאשר ניו-יורק הייתה במקום ה-46. מחירי הלינות במלונות בת"א היו גבוהים גם מהמחירים בברלין, רומא, שנחאי, בייג'ין ועוד.

ג. סקר של חברת STR (Smith Travel Research) ממאי 2012 מראה כי העיר תל אביב נחשבת לאחת מארבע הערים בהן המחיר בבתי המלון עלה בשנה האחרונה לעומת אותה תקופה אשתקד, ב-21.8% ואילו המחיר הממוצע ללילה במלונות שנסקרו עמד על 208.19 אירו.

2. אינדיקטורים העולים ממחקרים:

א. בסקר תיירים שנתי שעורך משרד התיירות נשאלים התיירים על שביעות רצונם ממרכיבים שונים של ביקורם בישראל וכן מהתמורה שקיבלו לכספם. הציון שקיבלה ישראל בשנת 2009 בנושא התמורה לכסף היה 4 מתוך 5, כלומר ציון סביר. בשנת 2010 ירד הציון ל-3.9 ובמחצית שנת 2011 ירד הציון ל-3.3 בלבד, ציון שאינו מספיק למוצר "מותרות" חווייתי כמו המוצר התיירותי. במסגרת סקרי תיירות פנים שנערכו בשנים האחרונות על-ידי משרד התיירות עלתה סוגיית יוקר אמצעי האכסון בארץ.

ב. בסקר מדד התחרותיות העולמי בתיירות, שמתפרסם על-ידי הפורום הכלכלי העולמי, ירדה ישראל בשנת 2010 מהמקום ה-36 בעולם למקום ה-46. אחד ממרכיבי המדד הוא כוח הקנייה של הדולר האמריקני בכל מדינה, ובתחום זה

<sup>2</sup> The hotel price index – review of global hotel prices – First quarter of 2012



ירדה ישראל מהמקום ה-104 למקום ה-113. אמנם מרכיב המחיר אינו היחיד במדד, אך הכללתו מראה כי יש לו השפעה על תחרותיות המדינה בשוק התיירות העולמי.

3. אינדיקטורים מהתקשורת ומהלקוחות:

א. בשנים האחרונות הולכת וגוברת התופעה של קטעי עיתונות וכתבות תחקיר שבסיסם האובייקטיבי מוטל בספק, אך הם יוצרים אווירה צרכנית/חברתית בנושא.

ב. בשיחות עם סיטונאי תיירות בחו"ל נתקלים נציגי המשרד בטענה כי מחירי הלינות במלונות בישראל גבוהים יחסית למדינות מתחרות ולכן מהווים חסם להרחבת היקף התיירות לישראל.

4. אינדיקטורים אחרים:

א. בשלוש השנים האחרונות נפתחו אלפי חדרים לתיירים שאינם חדרי מלון ואינם אמצעי אכסון פורמליים.

### **ב. מחירי הטיסות לישראל**

להלן האינדיקטורים ליוקר מחירי הטיסות לישראל:

1. בכל בדיקה אקראית שבוצעה באתרי אינטרנט שונים לגבי טיסות מאירופה לישראל או ליעדים אחרים באותו טווח טיסה, מחירי הטיסות לישראל גבוהים משמעותית ממחירי הטיסות ליעדים אחרים.

2. גם בשיחות עם סיטונאים מחו"ל המשווקים את ישראל עולה סוגיית מחירי הטיסות כחסם משמעותי להרחבת התיירות לישראל בהשוואה ליעדים אחרים.

### **רגישות הביקוש למחיר:**

למרות העלייה המשמעותית בביקוש ובמספר התיירים והמבקרים בישראל בשנים האחרונות, קיים חשש כי העלייה במחירים תגרום לשינוי בביקוש למוצר התיירותי הישראלי.

ניתוחים שהשמיעו כלכלני תיירות בינלאומיים בכנס הארגון הבינלאומי למחקר בתיירות (TTRA) שנערך בקנדה ביולי 2011 מראים כי ככל שמעצים המשבר הכלכלי בעולם, כך גוברת רגישות התיירים הפוטנציאליים למחיר והם מחפשים תמורה גבוהה יותר לכסף ו/או מקטינים את ההוצאה לנופש. הצרכנים ממתנים עד לרגע האחרון בקבלת החלטות על חופשה ומצפים למצוא "מציאות" וליהנות ממחירים נמוכים יותר לאותו מוצר.

מניתוח התיירות היוצאת ממדינות שמהן מגיעה מרבית התיירות לישראל עולה כי לאורך זמן ישנה עלייה בהיקף הנסיעות ממדינות אלו ליעדים זולים, בין היתר על חשבון יעדים יקרים יותר. לאור זאת נראה, כי יש לפעול בכיוון של הפחתת המחירים כדי שנושא זה לא יהווה חסם משמעותי בפני מימוש הפוטנציאל התיירותי של ישראל.

## פרק ב' – הצגת הממצאים:

### 1. מכלול הממצאים:

בפני הוועדה הופיעו נציגי המלונאים, מארגני תיירות נכנסת וסוכני נסיעות, אנשי אקדמיה, משקיעים, בעלי רשתות מלונות, בנקים, נציגי חברות תעופה, נציגי ענף הצימרים, גורמים פיננסיים שונים ומומחים שונים. פירוט המופיעים בפני הוועדה מצ"ב בנספח ג'.

בבעלותם של רבים מהמלונאים בארץ בתי מלון גם בחו"ל, בעיקר באירופה. יתרה מכך, לא מעט מהמנהלים בתעשייה עבדו בעבר במלונות בחו"ל, ולא מעט ישראלים מנהלים היום מלונות באירופה. ידע זה סייע לוועדה בהבנת התמונה הכוללת וההשוואה לאירופה. המסקנה מטיעוניהם של המלונאים לגבי מצבה של תעשיית המלונאות הישראלית הייתה כי למרות העדויות על המחירים הגבוהים במלונות בישראל, הרווחיות בענף נמוכה יחסית לענפים אחרים וזו הסיבה העיקרית למחירי הנופש הגבוהים. כמו כן, שיעור נמוך יחסית של תשואה על ההון בישראל, כאשר בונים מלונות חדשים, מונע מיזמים בניית מלונות חדשים. העלייה בביקוש, אשר אינה מלווה בגידול מקביל בהיצע חדרי המלון, מביאה לעלייה במחירים (ואף על פי כן רווחיות הענף עדיין נמוכה). חשוב לציין כי הטענה כלפי המחירים הגבוהים מתמקדת בעיקר בתקופות השיא הן לתיירות הפנים והן לתיירות נכנסת.

### מחירים

הוועדה בחנה נתונים בדבר המחיר הגבוה של החופשה בישראל ואת מרכיב הלינה בעלות החופשה. בקרב חברי הוועדה קיימת הסכמה ביחס למחירים הגבוהים בבתי המלון. לדברי המלונאים, המחירים הגבוהים נובעים משיווי משקל כלכלי המבוסס על ביקושים גבוהים ועל היצע מוגבל במיוחד בתקופות השיא. כמו כן, גם בהתייחס לממד הגיאוגרפי, המחירים הגבוהים נרשמים באתרי תיירות מבוקשים שבהם ההיצע המלונאי נמוך מהביקוש. לדברי נציגי המפיצים (סוכני נסיעות, מארגני תיירות), המחירים הגבוהים הנם, בין היתר, פונקציה של חוסר אינפורמציה. לדברי חוקרי אקדמיה, המחירים הגבוהים הם תוצאה של שילוב בין היצע מוגבל, חוסר באינפורמציה ותחושה של יוקר בממד ה-value for money. יצוין כי כל הגורמים הסכימו כי הטענה העיקרית כלפי המחירים הגבוהים היא בעיקר בתקופות השיא הן לתיירות הפנים והן לתיירות נכנסת וביעדים הפופולריים, כגון אילת, ים המלח, ירושלים ותל-אביב. בתקופות השפל של דצמבר-מרץ, ההסכמה הייתה שמחירי המלונות הם בגדר הסביר.

נקודה נוספת בהתייחס למחיר נוגעת לעובדה שמחירי המלונות בארץ נקובים לפי "בלוקים" (מספר ימי אירוח) של שהות מינימלית. המקובל הוא "בלוק" ימי שני עד חמישי ו"בלוק" של סוף שבוע (חמישי עד ראשון). הדבר גורם לייקור חבילת הנופש ולדינמיקה

שעלולה להקטין את ההיצע, מכיוון שאין היצע של חדרים על בסיס יומי או על בסיס של מספר ימים מינימלי הקטן מהבלוק המקובל. לצורך הבהרה, גם אם יש חדרים פנויים במלון ב"בלוק" של שני עד חמישי לדוג', כמעט ואין אפשרות להזמין את החדרים הללו על בסיס יומי, מכיוון שגורמי ההיצע אינם מעוניינים ליצור תקדימים ולפרק את החבילה. יתרה מכך, גם ערוצי ההפצה (ספקים, אינטרנט וכו'), אינם בנויים בצורה דינמית כדי למכור היצע שלא נמכר באופן רציף ועל בסיס יומי.

חשוב גם לציין את הדינמיקה של value for money. תפיסת הצרכן אינה חד ממדית לפי מחיר, אלא כוללת את הערכת התמורה למחיר. לפיכך, הנטייה של תיירות פנים לשפוט את המוצר המלונאי בישראל כיקר מתעצמת לאור העובדה שהתמורה למחיר עבור נופש בישראל נתפסת כנמוכה יותר לעומת נופש בחו"ל (שכולל, בין היתר, את החוויה של יציאה מגבולות המדינה).

**למרות האמור לעיל לגבי המחירים הגבוהים של בתי המלון, הנתונים מראים כי רווחיות הענף נמוכה.** הגורמים העיקריים לחוסר הרווחיות בענף המלונאות בהשוואה לענפים אחרים לדעת הוועדה הנם עלויות גבוהות והכנסות תנודתיות.

### עלויות, הכנסות ורווחיות

הדינמיקה של היצע וביקוש יכולה להסביר את המחירים הגבוהים של מלונות – היצע מצומצם וביקוש גבוה יחסית יכולים להסביר את המחירים הגבוהים. ואולם, למרות האמור לגבי המחירים הגבוהים, הוועדה שמעה עדויות רבות גם בהתייחס לעלויות ההפעלה הגבוהות של מלונות ולרווחיות הנמוכה הנובעת מעלויות אלה. לדברי נציגי התאחדות המלונות, עלויות הפעלת מלון בישראל גבוהות באופן אבסולוטי בהשוואה למלונות במדינות אחרות. יתרה מכך, עלויות ההפעלה של מלונות בישראל כוללות רכיבי עלות רגולציה משמעותיים ורכיבי עלות קבועים היקרים משמעותית מעלות רכיבים אלה במדינות אחרות (כגון ארנונה). לכן, למרות המחירים הגבוהים, העלויות הגבוהות של הפעלת מלון גורמות לרווחיות נמוכה יחסית לענפים אחרים בישראל ואף בהשוואה למלונות בחו"ל. לדברי המלונאים, אלה הגורמים המסבירים את אי בניית בתי מלון חדשים ואת הסטגנציה בהגדלת ההיצע המלונאי. לכן, למרות שמופעל לחץ גדול מצד גורמי הביקוש, הדבר לא מלווה בגידול בהיצע.

יש לציין כי בשנים האחרונות מספר מלונאים ישראליים כבר לא פועל בארץ ועבר להשקיע במלונות בחו"ל, בטענה ברורה ששם הרווחיות גבוהה יותר במידה רבה. הרווחיות הנמוכה (ואף חוסר הרווחיות) נובעת ממכלול הגורמים הבאים:

1. מצבים ואירועים גיאופוליטיים שיוצרים שונות גדולה בביקושים ובהכנסות של בתי המלון. כפי שהופיע בתרשים 10 לעיל, בעשור האחרון היו מספר אירועים גיאופוליטיים אשר השפיעו על היקף התיירות לישראל בנקודות שונות ופגעו בגידול בכניסות

התיירים. ישראל למדה להתמודד עם מצבים אלו והתאוששות מהמשברים האחרונים הייתה מהירה מאוד לעומת משברים קודמים. עם זאת, התנדדותיות החרפה בהכנסות (וברוחיות) גרמו למצבים שבהם היכולת של חלק מהמלוונות לשרת את החוב לבנקים הייתה מוטלת בספק. בנוסף על כך, הגורמים המממנים (הבנקים) עדין זוכרים את תקופות המשבר הקשות ובגינן הם כמעט ולא מעמידים אשראי לענף התיירות.

2. עלויות שוטפות וקבועות שלא קיימות במרבית מדינות ה-OECD, עקב רגולציה חריגה ומיסוי. עלויות אלה כוללות, בין היתר, עלות תקינה בנושאים של כוח אדם, ביטחון, ארנונה, כשרות וחקיקה עודפת.

3. השקעות ראשוניות גבוהות מאוד בבניית בתי מלון חדשים, הנובעות מרגולציה ובירוקרטיה שמאריכות את משך הזמן לבניית בית מלון בישראל וכן גורמים נוספים, כגון התקנים הפיזיים המכתיבים שטחים שגורמים להוצאות הקמה גבוהות וגוררים אחר כך גם הוצאות תפעול ואחזקה גבוהות.

נושא העלויות מהווה כאמור את אחד הגורמים העיקריים לרווחיות הנמוכה ולאי בניית מלוונות חדשים. מדובר בעלויות שוטפות ובעלויות הקמה, אשר לא קיימות כלל במדינות אחרות, או שהן נמוכות משמעותית במידה ניכרת מהתעשייה הישראלית. גורם משמעותי נוסף הנו המיסוי החרגי המוטל על מלוונות בארץ, בין אם מדובר על מס עירוני, ארנונה, ובין אם מדובר על בלו המוטל על הסולר, המייקר את תהליך הייצור המלוונאי ואשר קיים עבורו החזר בענפי תעשייה אחרים בישראל, אך לא במלוונאות.

מהשוואת הוצאות המלוונות בישראל למלוונות בחלק מארצות ה-OECD עולה כי ההוצאה הממוצעת הנובעת מתקנים והוראות רגולטוריות בישראל עולה לאין שיעור על ההוצאה בחלק ממדינות ה-OECD, כפי שראינו בטבלה בעמוד 6 בתקציר המנהלים. נוסף על כך, ההוצאות הללו הן קבועות.

בהתייחס למגוון פעילויות בבתי המלון, הרגולציה במדינת ישראל מתערבת במגוון רחב של סיכונים ללקוח ובתחומים שונים באופן שאינו מתיר להנהלת בית המלון להעביר את האחריות לסיכונים אלה (כולם או מקצתם) אל אורחי המלון. על פי הרגולציה הקיימת, חלה חובה על נותן השירות לפעול כדי להקטין באופן משמעותי ואף מוחלט סיכונים ללקוח. במסגרת זו מחייבת הרגולציה העסקת כוח אדם שתפקידו לסייע בצמצום הסיכונים שהלקוח עלול להיחשף אליהם (כגון מצילים ומדריכי חדר כושר) או לפקח על פעילויות שונות של המלון (כגון מפעיל בריכה) ולכן עלויות אלו נופלות על האורח.

דוברים שונים שהופיעו בפני הוועדה העלו טענה, אשר נבדקה ואושרה על-ידי הוועדה, לפיה עלויות אלה אינן מוטלות במדינות רבות כולל כאלה החברות ב-OECD אחרות, שבהן מתירה החקיקה, לפי הטענה, להפחית את המשאבים שמשקיע המלון בצמצום הסיכונים המוטלים על הלקוחות ולהטיל חלק מן הסיכון על הלקוחות, בין השאר בדרך של הודעה ללקוח כי השימוש בחלק ממתקני המלון (למשל, בריכת שחייה או חדר כושר), הוא

באחריותו ועל ידי הפחתת הפיקוח האנושי על תהליכים (למשל, שליטה על בריכות שחייה באמצעות מערכת אוטומטית ממחושבת).

הנחיות רגולטוריות נוספות עוסקות בדרישות הקשורות לתקנים הפיזיים. הדרישה לגדלים מינמליים של חדרים וחללים אחרים בבניית בית מלון יוצרת בעיה כפולה: מחד, ייקור עלות בניית הנכס המלונאי ומאידך, ייקור התפעול השוטף של הנכס מעצם קיום עלויות תלויות שטחים (כגון ארנונה ותחזוקה).

הרגולציה ככלל והרגולציה בהיבטים שנסקרו לעיל בפרט הוצגו בפני הוועדה כגורם לעלויות עודפות המוטלות על מפעיל בית המלון בישראל לעומת מפעיל מלון דומה במדינות אחרות. רגולציה זו כוללת, בין השאר, הסדרים בנושאים אלה: אבטחה, כשרות, חוקים ותקנות בתחום העבודה, מצילים בבריכות שחייה, מדריכי חדר כושר, מפעילי בריכות שחייה ותקנים פיזיים לבניית חדרי מלון.

על-פי הערכות התאחדות המלונות, תחומים רגולטוריים אלו מייקרים את עלויות המלונות בכ-20% בהשוואה למלונות במדינות אירופה. ככל שטענה זו אכן נכונה, יש בכך כדי לפגוע ברווחיות המלונות, להוות חסם כניסה ליזמים, להקשות על הקמת בתי מלון חדשים ולפגוע קשות בתחרותיות הענף מול המתחרים.

נוכח הטענות שנשמעו בפניה, תמליץ הוועדה לבחון את הרגולציה בתחום בתי המלון תוך התייחסות, בין השאר, לסיכונים שיוצרת הפעילות המלונאית ושקילת העלות של נקיטה באמצעים שיקטינו סיכונים אלה אל מול תועלתם. מהלך זה מיועד לבחון את האפשרות להוזיל עלויות הקמה והפעלה, לאפשר את הגדלת ההיצע ובכך להוזיל את מחירי הנופש ולשפר את אטרקטיביות המוצר התיירותי הישראלי, תוך שמירת איכות המוצר התיירותי ורמת השירות לצרכן.

## 2. רווחיות בתי מלון:

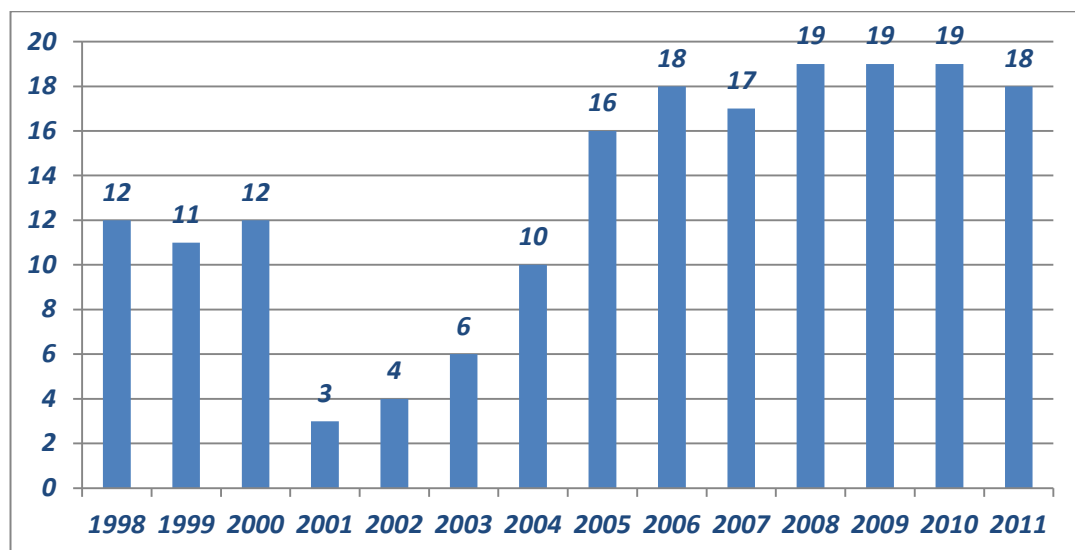
כפי שהוצג בפרק הקודם, ההוצאה על לינה מהווה למעלה מ-60% מההוצאה הכוללת (תרשים 12) בתיירות הפנים ו-35% מההוצאה הכוללת בתיירות הנכנסת (תרשים 14), ועל כן נתנה הוועדה משקל רב לרכיב עיקרי זה.

סוגיית הרווחיות עלתה כחסם מרכזי הן בהשפעה על מחירי הנופש הקיימים והן בהשפעה המעכבת בניית בתי מלון חדשים. הרווחיות הנמוכה אינה מאפשרת השקעה של יזמים בהגדלת ההיצע. מכיוון שההיצע אינו גדל מספיק, לא נראית ירידה במחירים, ולכן סוגיית הרווחיות נבדקה ביסודיות.

הוועדה הופתעה ללמוד על שיעורי הרווחיות הנמוכים המאפיינים את הענף לאורך זמן ולמרות המחירים הגבוהים. גם בהשוואה למדינות OECD, בתי המלון בישראל נאלצים להתמודד עם שיעורי רווחיות נמוכים ועם שיעור הוצאה קבועה גבוה יותר באופן יחסי. עובדות אלו מקשות על המלונאים לספוג עלויות ולהפחית מחירים ומהוות חסם כניסה ליזמים לאי בניית מלונות חדשים, כמפורט בהמשך.

תרשים 15

רווח ותמורה להון כאחוז מההכנסות במלונות תיירות (באחוזים) בישראל 1998-2010



\*מקור נתונים – למ"ס 2009-2011 תחזית

מתרשים 15 עולה בבירור התנודתיות בענף שנובעת מהמצב הגיאופוליטי. הרווח והתמורה להון אמנם השתפרו בצורה משמעותית מאז שנת 2005 והם עולים על הרווח והתמורה להון בשלוש השנים שלפני פרוץ האינתיפאדה השנייה. הנתונים מלמדים גם כי 2001-2004 היו השנים הקשות ביותר בתולדותיה של התעשייה ובעקבותיהן פשטו רגל מספר לא מבוטל של עסקים המושתתים על תיירות, שלא עלה בידם להחזיר תשלומי הלוואות לבנקים. כתוצאה מכך סומן הענף על-ידי הגורמים המממנים כענף בעייתי אשר איננו פורע את חובותיו.

## לוח 2

### רווח ותמורה להון כאחוז מההכנסות בערי התיירות העיקריות לשנת 2008

ירושלים	ת"א	חיפה	אילת	הרצליה	טבריה	נתניה	ים המלח	ממוצע ארצי
26.8	24	18.2	16.1	17.4	15.7	14.1	11.6	19

\*הנתונים נלקחו מלוח 64 – החשבון הכלכלי של כל מלונות התיירות, לפי ישובים נבחרים למ"ס, מצ"ב בנספח ד'.

מלוח 2 אנו למדים כי בעוד שהרווח והתמורה להון עמדו על 19% בממוצע ארצי בשנת 2008 (הנחשבת לאחת השנים הטובות ביותר בתיירות בעשור), הרי שבאזורים המושתתים על תיירות נופש, כגון ים המלח ואילת, היה שיעור הרווח והתמורה להון נמוך מהממוצע – 11.6% ו-16.1%, בהתאמה. בירושלים ובת"א שבהן התיירות מבוססות בעיקר על תיירות חוף והמלונות הם מלונות עירוניים, שיעור הרווח והתמורה להון היה גבוה מהממוצע ועמד על 26.8% ו-24%, בהתאמה.

המחירים הגבוהים של המלונות בישראל, הנדרשים על מנת להבטיח את רווחיות המלונות, גורמים לתייר הישראלי להעדיף לעתים קרובות נופש בחו"ל על פני נופש בישראל.

סוגיית רווחיות ענף המלונאות עמדה במוקד דיוני הוועדה, משום שלהכרעה בסוגיה זו יש השלכה ישירה על המלצות הוועדה. שיעורי רווחיות גבוהים באופן חריג משמעם כשל שוק מובנה המחייב טיפול הכולל התערבות אינטנסיבית במהלכי השוק. שיעורי רווחיות נמוכים, מאידך, מכתיבים דרכי טיפול שונות בסוגיה, הכוללות התמקדות בצמצום העלויות החריגות בענף.

העובדה המרכזית היא שבשנים האחרונות כמעט ולא נבנו בארץ בתי מלון חדשים למרות הגידול במספר התיירים ולינות הפנים. הגדלת היצע החדרים נבעה בעיקר מהסבות מבנים לבתי מלון, השבות מבנים שהיו בעבר בתי מלון והרחבות של מלונות קיימים או בניית מלונות קטנים.

יש לציין שהשוק הגיב לגידול בביקושים על-ידי הגדלת היצע חדרי אכסון בשתי דרכים:

1. פתיחת מלונות קטנים – גם כטרנד וגם בשל העובדה שהרגולציה היוצרת הוצאות קבועות למלונות כמעט ולא חלה על מלונות אלה (לא כשרות, לא אבטחה, לא נגישות).

2. פתיחת חדרי אירוח בצורות שונות ללא הפיכתם למלון.

הוועדה השתכנעה כי ענף המלונאות בישראל איננו נהנה משיעורי רווחיות גבוהים לאורך זמן. דרך נוספת שבאמצעותה בחרה הוועדה ללמוד על שיעורי הרווחיות הנה באמצעות בחינת התשואה על ההון של הענף.



התשואה הענפית על ההון הנה יחס פיננסי המודד את שיעור התשואה על ההון העצמי בענף. יחס זה נחשב לאחד מהיחסים הפיננסיים החשובים ביותר, שכן הוא מודד את יעילות הענף ביצירת רווחים מהנכסים.

מדד התשואה על ההון רלוונטי בעיקר לעסקים שדורשים השקעות עתירות הון ויש בהם חסמי כניסה גבוהים. בנוסף, תשואה על ההון העצמי הנה רלוונטית במיוחד אם הרווחים מושקעים מחדש בענף. כל אלו הופכים את מדד התשואה על ההון למדד רלוונטי וחשוב לענף המלונאות הישראלי.

נעשה ניסיון לבדוק את התשואה על ההון הקיימת בענף המלונאות ברשתות ציבוריות, אולם, הבעיה העיקרית היא שרשתות אלו כמעט אינן בונות מלונות חדשים בישראל, אלא רוכשות מלונות "יד שנייה" בעלות של כ-50%-30% מערך הכינון.

קניית בתי מלון במחיר כזה כבר מעידה על הרווחיות הנמוכה של בניית בית מלון חדש, שכן איזו חברה תבנה מלון חדש ותשקיע בו עלות מלאה כאשר היא יכולה לקנות מלון קיים ולשפצו ב-60%-50% מעלות בניית מלון חדש?

כך, לדוגמה, רשת דן רק רכשה מלונות בשנים האחרונות: מלונות באילת ובירושלים (דן פנורמה אילת, דן ירושלים ודן בוטיק ירושלים). באופן דומה רשת 'פתאל' עסקה בשנים האחרונות במסע רכישות נרחב של בתי מלון קיימים בכל הארץ, לצד הסבת שני מבני תעשייה למלונאות (בקרית עתידים שבת"א וברחובות). רשת 'ישרוטל' היא הרשת היחידה שבנתה בית מלון בשנים האחרונות (מלון 'בראשית' במצפה רמון – 110 חדרים) וזאת לצד רכישות והפעלה של בתי מלון נוספים (כדוגמת המלון בקרית ענבים וניסיון לרכוש את מלון הנסיכה באילת). כפי שנאמר קודם, הנכסים המלונאיים שרכשו חברות אלה היוו ברובם היצע קיים ולא הגדילו משמעותית את ההיצע המלונאי, והם נקנו בכ-30%-50% מערך הכינון של מלון חדש (ללא ערך הקרקע). במצב כזה ברור כי אין היגיון כלכלי בבנייה של מלון חדש ולכן רוב הרשתות מתמקדות בהתרחבות דרך רכישה ושיפוץ של נכסים מלונאיים קיימים הנמכרים בהנחה משמעותית.

לאור זאת ולאור היעדר מידע על התשואה על ההון של חברות הבונות חדרי מלון, הוועדה בחנה את רווחיות בתי המלון כאשר המשקיעים בונים מלון חדש לגמרי. לכן, על פי בקשת הוועדה, נבנה מודל כלכלי לבחינת התשואה על ההון עבור מלונות מסוגים שונים, לפי שיעורי תפוסה שונים (60%, 65%, 70%) (נספח ה'). מתוצאות המודל עולה כי גם בשיעורי תפוסה גבוהים במיוחד, הרי שהתשואה המושגת על ההון איננה מצדיקה את ההשקעה המשמעותית הכרוכה בבניית בית מלון. התשואה נשחקת והופכת לשלילית ככל שדירוגו של בית המלון יורד וככל שהתפוסה יורדת, והפדיון לחדר יורד בהתאם.

הוועדה בדקה מהן הסיבות העומדות מאחורי נתוני הרווחיות הנמוכים, וזאת במיוחד על רקע שיעורי התפוסה הגבוהים שמהם נהנתה התעשייה החל משנת 2008 והשיפור בנתוני הרווחיות משנת 2005. בהקשר זה נציין מספר גורמים מרכזיים העומדים לדעת הוועדה בבסיס נתוני הרווחיות האמורים:

ראשית, ענף המלונאות מאופיין ברגישות גבוהה למצב הביטחוני, עובדה המשתקפת יותר מכל בגרף כניסות התיירים לישראל וההלימה בינו לבין התרחשותם של אירועים ביטחוניים, כמוצג בתרשים מספר 10. רגישות זו נובעת בין היתר מן העובדה כי בית המלון אינו יכול להעתיק את מיקומו או לעבור לשימושים אחרים. התרחשותם של אירועים אקסוגניים קיצוניים ובלימת התיירות בעקבותיהם מונעת מבית המלון רווחיות מפעילות מלונאית והמבנה הייחודי של התעשייה אף מונע מבתי מלון את היכולת לנצל את משאביהם על מנת לייצר הכנסה חלופית. לאור ההפסדים בתקופות המשבר, בתקופות שגשוג בתיירות מנסה המשקיע לכסות על הפסדיו בתקופת המשבר.

שנית, ענף המלונאות מושפע במידה רבה מן המצב הכלכלי במשק וזאת בשל היותו בעל מאפיינים של מוצר מותרות. אי לכך, בעתות של משבר כלכלי, ההוצאות הראשונות הנדחות על ידי הצרכנים הן הוצאות נופש ופנאי. אף על פי כן, מגמה זו משתנה בשנים האחרונות במדינות אירופה, שם גם בעלי אמצעים נמוכים (ואפילו מובטלים) יוצאים לחופשה.

שלישית, שיעור הפחת בתחום המלונאות הוא גבוה, מאחר שיש לחדש בתי מלון אחת לתקופה. לכן, גם כאשר בית המלון מצליח לייצר תזרים מזומנים חיובי, הפחת הגבוה שוחק את הרווח ואת התשואה להון.

רביעית, חברות בענף המלונאות מאופיינות בסחירות נמוכה ורק 3 חברות נסחרות היום בבורסה. גם בחברות הציבוריות האמורות, אחזקות הציבור במניות מצומצמות. עובדה זו יוצרת סחירות נמוכה לאותן חברות, אשר גוררת עמה תנודתיות גבוהה של המניות על בסיס מחזורי מסחר מצומקים. תנודתיות זו, בנוסף להיעדר דירוג אשראי, מונעת מגופים מוסדיים לרכוש מניות נוספות של ענף המלונאות ומרחיקה גופים אלה מהשקעות באותן חברות ובכך חוזרת ומונצחת הסחירות הנמוכה.

נשאלת אפוא השאלה מדוע כדאי למשק לעודד בניית בתי מלון אם שיעור הרווחיות כה נמוך? התשובה לכך טמונה בכך שבתי המלון מהווים למעשה תשתית חיונית לתעשיית התיירות כולה, המוגדרת כענף יצוא שבו כל תייר מכניס למשק \$1,325 (ללא טיסות) עם ערך מוסף של 71%. יתרה מכך, עובד בתעשיית המלונאות מייצר 5 משרות נוספות במשק (חלקן בתחומים אחרים בענף התיירות וחלקן במעגלים השני והשלישי). כתוצאה מכך, הרווחיות למשק מתיירות גבוהה גם אם בענף המלונאות הרווחיות הנה נמוכה. בנוסף לכך, תעשיית התיירות היא ספק תעסוקה משמעותי לאזורי הפריפריה, שאין להם מקורות תעסוקה רבים אחרים.

## **א. ניתוח העלויות השוטפות של בתי מלון והשפעתן על גובה המחירים:**

בחלק הקודם הוצגה רווחיות המלונות. בחלק זה ננתח את התחומים שבהם נדרשות מבתי המלון תשומות נוספות, שלפי הטענות שנשמעו בפני הוועדה, אינן קיימות, לפחות לא במלואן, במדינות ה-OECD (בדגש על אירופה). דרישות אלה מגדילות את העלות, פוגעות ברווחיות וגורמות לכך שהמחירים בארץ גבוהים יותר בהשוואה למרבית מדינות ה-OECD. הניתוח כלל את בדיקת התחומים שבהם ניתן להפחית את העלויות השוטפות של בתי המלון ואת התחומים שבהם ניתן להפחית את עלויות הקמת בתי מלון. הפחתות אלה יאפשרו שיפור ברווחיות בתי המלון והפחתת ההוצאות הקבועות ועשויות לעודד את הקמתם של בתי מלון נוספים, דבר שיגביר את התחרות ולהביא להפחתת מחירים. להלן התחומים שבהם נדרשות מבתי המלון בישראל תשומות נוספות בהשוואה למלונות במדינות אחרות כולל מדינות החברות ב-OECD:

### **1. אבטחת בתי מלון**

בחוק הסדרת הביטחון וכן בחוק רישוי העסקים נקבע כי חטיבת האבטחה במשטרה היא זו שמנחה בתחום האבטחה את משרדי הממשלה, חברות ממשלתיות, גופים ציבוריים, מתקני תשתית וחברות פרטיות, והיא האחראית על נושא קביעת תקן לאבטחה בבתי מלון.

ההנחיה נגזרת מאיומי הייחוס ותרחישי הייחוס שנקבעו על ידי הגורמים המוסמכים לכך.

על-פי נתוני התאחדות המלונות, עלות האבטחה בבתי מלון עומדת על 179 מיליון ₪ לשנה, שהיוו 2.2% מהכנסות המלונות בשנת 2010.

למותר לציין כי במדינות ה-OECD האירופיות לא קיימת כלל חובה להציב מאבטחים בבתי מלון.

אף שניתן לטעון כי הסיטואציה הביטחונית במדינת ישראל היא ייחודית וכי נגזרות ממנה דרישות אבטחה אבסולוטיות, הושמעו בפני הוועדה טענות והוצגו דוגמאות של אבטחת מקומות בישראל שבהם נמצא קהל רב, הן בתחום הציבורי והן בתחום הפרטי. על פי טענות אלו מתגלה שיש פערים ברמת האבטחה הנדרשת כאשר האבטחה ממומנת על ידי גורמים ממשלתיים וכאשר היא ממומנת על ידי המגזר העסקי פרטי. באופן ספציפי, נטען כי כאשר מימון האבטחה הוא ממשלתי, בתקופות רגיעה נעשה ניהול סיכונים מושכל ורמת האבטחה הנדרשת פוחתת משמעותית. אולם, כאשר המימון מושת על הסקטור הפרטי, ישנן דרישות יקרות, אין ניהול סיכונים דינמי ורמת האבטחה הנדרשת אינה מופחתת או מבוטלת.

בכל הנוגע לדרישות האבטחה במרחבים ציבוריים, הרי שלאורך השנים חלו שינויים בדרישות האבטחה, אשר הביאו להפחתתן.

דוגמאות לרמות אבטחה במרחב הציבורי שהיו קיימות בעבר ובמהלך השנים הוחלט על-ידי הממשלה להפחיתן או להשתתף במימוןן:

א. תחבורה ציבורית – האבטחה הצמודה בכל אוטובוס הוסרה והושארה רמת אבטחה נמוכה יותר.

ב. בתחום התעופה, הממשלה משתתפת ב-75% מהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות. השתתפות זו נובעת מצד אחד מההכרה בצורך באבטחת התעופה הישראלית תוך הבטחת תחרותיות סבירה, ומצד שני – מההכרה כי המדינה היא האחראית למצב שבו יש צורך באבטחה זו, לאחרונה אף היה גידול בהשתתפות הממשלה.

ג. שוק מחנה יהודה בירושלים כמשל – הוסרה האבטחה בפתחים, לעומת זאת במרחבים פרטיים כגון סופר מרקט, קניון, כניסה לחניה, יש מאבטח בכניסה.

גורמי המקצוע הסבירו כי הירידה בדרישות בנושאים הנ"ל נבעה משינוי בתרחיש הייחוס. אולם, הוועדה סבורה כי חסרה דינמיות כאשר המימון מושתת על גורמים פרטים ומלוונות בפרט.

## **2. כשרות**

המשאבים הנדרשים לשם קיום הכשרות במלוונות נקבעים על-ידי הרבנות הראשית באמצעות כללים ותקני כוח אדם. זה התחום היחידי שבו הממשלה העבירה סמכויות לאנשי דת.

עלות העסקת כוח אדם המפקח על כשרות בענף המלוונות הנה כ-72 מיליון ₪ בשנה, שהם 0.9% ממחזור בתי המלון.

סוגיית הכשרות יקרה בגלל החזקת משגיחי כשרות הנדרשת לכל ארוחה, לרבות ארוחות בסופי שבוע. למעשה, המשגיח נוכח כל זמן שישנה פעילות הקשורה בהכנת אוכל.

הפעלת כשרות דורשת שטחי מטבח כפולים בשל ההפרדה בין חלב לבשר, מה שגורם לעלויות נוספות של הקמה, תחזוקה וארנונה. בנוסף לכך, נדרשת קניית מוצרים אשר קיים להם הכשר.

בנוסף, כפי שנמסר על-ידי התאחדות המלוונות, עלות ההכשרה של מלון לפסח יקרה מאוד אף היא ועולה כ-80,000 ₪ למלון בודד קטן (שלא מחזיק מטבח), ועד לכ-1.2 מיליון ₪ במקרים של מלוונות גדולים "גלאט כושר".

יש לציין כי עלויות אלו לא נכללות בתחשיב העלויות שהוצג לעיל. במסעדות אשר מאכילות לעתים סועדים בהיקפים משמעותיים, כמו גם בחנויות ואטליזים, אין משגיח קבוע ופיקוח הכשרות נעשה על-ידי משגיח משותף למספר

עסקים, הנוודד מעסק לעסק. לעומת זאת, בבתי מלון נדרש משגיח קבוע. על כן, לא ברור מדוע קיים הבדל בין מלון קטן לבין מסעדה המגישה מזון באותו היקף. להבדיל משאר התחומים הרגולטוריים שאינם קיימים בחו"ל, הכשרות הנה וולונטרית, והבחירה לאמץ דרישות כשרות נתונה בידי בתי המלון. אם הם מאמצים כשרות, חלות עליהם הנחיות הרבנות הראשית. בפועל, רוב מוחלט של המלונות בארץ בחר לאמץ כשרות משיקולים עסקיים, שכן מרבית האוכלוסייה היהודית, אשר מהווה כחצי מצרכני האכסון המלונאי בארץ, דורשת אוכל כשר. התוצאה בשטח היא שרק אחוזים בודדים מבתי המלון אינם כשרים. נכון להיום, במסגרת מדיניות משרד התיירות, למלונות אין שיקול דעת אם להפעיל את המסעדות וחדרי האוכל המשמשים את אורחי המלון. מאחר שתחום הכשרות הנו הרגולציה היחידה שהיא וולונטרית, שכן המלונות אינם חייבים לאמצה, הוועדה בחנה רק את הדרך להזיל את העלויות, ולא לבטלן.

### **3. מצילים, מפעילי בריכות שחייה ומדריכי חדרי כושר**

א. מצילי בריכות – בכל בריכה במלון בשעות הרחצה המותרות, על פי תקנות הסדרת מקומות רחצה (בטיחות בבריכות שחייה) תשס"ד 2004, מחויבת נוכחות מציל בין אם ישנם אנשים בודדים בבריכה ובין אם הבריכה עמוסה בעשרות אנשים. יש לזכור כי במקרים שיש עומסים גדולים יותר בבריכה, הדבר מצריך שני מצילים לפחות ולעתים אף יותר.

מבירורים שערכו לשכות התיירות של המשרד בעולם, עולה כי ישנן מדינות שבהן אין חובת נוכחות מציל כל עוד הבריכה משרתת רק את אורחי המלון, לדוגמה: קליפורניה ונוואדה שבארה"ב, קנדה, קוריאה, גרמניה, רוסיה, איטליה וצרפת. עוד נמסר מלשכות התיירות כי במלונות שונים בקליפורניה ובנוואדה תלויות הודעות המציינות כי השימוש הנו באחריות המשתמש, שחייב להיות אורח המלון. בקנדה צוין כי ילדים מתחת לגיל 16 מחויבים בהשגחה של מבוגר.

יש לציין כי נטען בפני הוועדה כי בארץ ישנן שעות רבות שבהן הרחצה בבריכה אסורה, אך היא איננה אטומה וסגורה, מה שיכול לגרור כניסה של אורחי המלון לבריכה למרות האיסור.

נשאלת השאלה אם ניתן לבחון הקלות בתחום ההצלה בבתי מלון בישראל, כאשר הנסיבות מאפשרות זאת, בדומה לנהוג במדינות ה-OECD שבדקנו.

ב. מדריכי חדר כושר – משרד התרבות והספורט דורש שבכל חדר כושר פתוח לציבור תהיה נוכחות של מדריך חדר כושר.

לעומת זאת, במדינות שונות באירופה וב-OECD אין חובת נוכחות של מדריך בחדר כושר בזמן הפעלתו בבית מלון, כל עוד המשתמשים היחידים בחדר הכושר הם אורחי המלון.

אורח המלון במדינות אלה מקבל מפתח לחדר הכושר והוא רשאי להיכנס אליו בשעות פתיחת חדר הכושר אף ללא נוכחות מדריך.

ג. מפעילי בריכות שחייה – משרד הבריאות הסדיר בתקנות את החובה להעסקת

מפעילי בריכות שחייה, שנדרשים לטפל בהפעלת הבריכות כדי למנוע זיהומים.. בתקנות נקבע כי האחראי על נושא זה חייב להיות מפעיל בריכה מוסמך אשר עבר הסמכה וקורס המוכר על-ידי משרד הבריאות. על מפעיל הבריכה לשבת בחדר המכונות ובמתחם הבריכה כל זמן פעילות הבריכה ולוודא שאין תקלות. עוד נציין כי קיומן של בריכות שחייה הוא אחד מהתנאים לקבלת דירוג מלון (דירוג זה יוכנס בקרוב לשימוש הצרכנים ותעשיית המלונאות בישראל). יש לציין שההנחיה מחייבת שמפעיל הבריכה לא יהיה המציל, ומשום כך נדרשת העסקת כוח אדם נוסף לעניין זה.

נטען בפני הוועדה שכיום יש מערכות אוטומטיות להכלרת המים, המתריעות על כל תקלה וניתנות לבקרה מרחוק ולא מחייבות מפעיל צמוד. נכון להיום, לא ניתן לזהות את כל התקלות על-ידי בקרה מרחוק. יחד עם זאת, יש לזכור כי תקלות אלו הן נדירות וניתנות לזיהוי מיידי על-ידי הנוכחים בבריכה.

עוד נטען בפני הוועדה כי בחלק מהמדינות בעולם לא נדרש מהמלונות, כחלק מהוראות רגולטוריות, העסקה של עובד מיוחד שתפקידו הוא אך ורק תפעול הבריכה.

לפי טענת התאחדות המלונות, עלות מימון של מצילים, מפעילי בריכות ומדריכי חדר כושר לכלל בתי המלון עומדת על כ- 83 מיליון ₪ לשנה ומהווה כ-0.8% ממחזור הפעילות העסקית בתי המלון.

בפועל, כיום, מצילים, מדריכי חדר כושר ומפעילי בריכות שחייה במלונות עירוניים ממלאים את תפקידם במרבית ימות השנה מול בריכות וחדרי כושר ריקים, או רק עם משתמשים בודדים, וזאת כאשר חדרי הכושר והבריכות לא משמשים מנויים מקומיים. מצ"ב בנספח ו' דוגמא לטופס לחתימה על וויתור אחריות לבית המלון לחדר הכושר והבריכה במלון הילטון בברלין.

הוועדה סבורה שיש מקום לבחון את הרגולציה בנושאים אלה, במטרה לנסות ולהקל במקרים מתאימים שאין בהם פגיעה בבטיחותו וברוחותו של האורח.

#### 4. חוקים ותקנות בתחום העסקת כוח אדם במלונות

תחיקת העבודה בתחומי המלונאות מבוססת על המסגרת הנורמטיבית ששואבת את כוחה מאמנות עבודה בין לאומיות, מחוק שעות עבודה ומנוחה, מההיתר הכללי תשי"א 1951 (שעות נוספות) ומההיתר הכללי בענף המלונאות לעבודה במנוחה שבועית ושעות נוספות. כמו כן, בענף קיים הסכם עבודה קיבוצי עם צו הרחבה בענף המלונאות.

מטרת המסגרת הנורמטיבית הן :

קידום איכות חיים והגנה על כבוד העובד ושמירה על רווחתו והבטחת איזון ראוי בחייו בין שעות העבודה לפנאי.

גמישות לצרכים מיוחדים במקומות עבודה מסוימים תוך שמירה על המסגרת הכללית של שעות עבודה ופנאי.

הגבלת שעות עבודה – הכוללת גמול בגין שעות נוספות וכן גמול עבור עבודה ביום המנוחה השבועי.

מצ"ב בנספח ז' מצגת שהוצגה על-ידי עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על יחסי עבודה, משרד התמ"ת.

תחום המלונות הנו תחום אשר קיבל היתר להעסקת עובדים גם ביום המנוחה השבועי ובמועדים (עם התניות שנקבעו). מרבית החקיקה בתחום נקבעה בשנת 1951, בתקופה זו המשק היה מצוי בסיטואציה שונה לחלוטין מהיום, שכן היה זה משק בראשית דרכו עם מלונאות בהיקפים קטנים ביותר ומודעות נמוכה לשמירה על זכויות עובדים.

החקיקה האמורה מחייבת העסקת עודפי כוח אדם והוצאות גבוהות יותר בעלויות כוח האדם. התאחדות המלונות העריכה שעלות כוח האדם העודף הנובע מהתקנות עומדת על כ-210 מיליון ₪ בשנה, המהווים כ-2.5% מהמחזור, והיא מעלה את ההוצאה הכוללת בגין כוח אדם בכ-6% יותר בהשוואה למלונות באירופה. (מצ"ב נתונים בנספח א').

בין הנושאים שגורמים לפי הטענה, לעלויות חריגות יחסית לאירופה :

1. תשלום גבוה יותר עבור עבודה בשבתות (עלות נוספת של כ-1.44%).

2. דרישות הדורשות כוח אדם נוסף.

א. הגבלה על מספר השבתות שמותר לעבוד ברצף.

ב. הגבלה על שעות נוספות ובעיקר איסור על עבודה של יותר מ-2 שעות נוספות ביום.

ג. חוסר יכולת לפיצול מעל 3 שעות עבודה ביום.

3. חוסר יכולת לאפשר לעובד לעבוד משרת לילה קבועה כנהוג בחו"ל. בארץ מותר

לעבוד 7 לילות מתוך 21 יום.

מצב זה גורם לחוסר יעילות משמעותי בהפעלת מלון בהשוואה לחו"ל ולפגיעה בתחרותיות הענף.

בעיה קריטית נוספת בתחום כוח אדם במלונות הנה תחלופת העובדים הרבה בענף. הענף לא מצליח ליצור קביעות עובדים במערכת, עלויות ההכשרה הן גבוהות ועל כן המחיר לתחלופת העובדים הנו גבוה. יש לזכור שגם חוסר הניסיון, שאותו אין יכולת למדוד, גובה מחיר גבוה מאוד.

עובדים רבים רואים את העבודה במלונאות כ"עבודה" זמנית ולא כמקצוע. יש לחשיבה זו השלכות רבות על התחלופה בענף ועל העלות הנלווית לה ביחס למדינות אירופה שברובן חלק מהמקצועות המלונאים הם מקצועות פרופסיונליים בעלי אופק תעסוקתי קבוע וארוך טווח.

אין ספק שלתחלופה הרבה יש השפעה על עלויות המלונות ועל כן גם על הרווחיות ועל איכות השירות לתייר, וזהו אחד מהתחומים אשר מחייבים טיפול ברמה הלאומית. בענף המלונאות, בניגוד לתעשייה, אין הטבת מס לעובדים במשמרת שנייה ושלישית וזאת למרות שהמלון עובד 365 ימים בשנה ועליו לאיש עובדים למשרות ב-3 משמרות במהלך היום.

## **5. מיסוי עודף**

### **א. ארנונה**

מס הארנונה מוטל על ידי הרשויות המקומיות והוא מהווה כיום כ-2.5%-3% מהמחזור, בעוד שבאירופה הוא מהווה כ-1%-0.8% מהמחזור וזאת על פי בדיקה שערך היועץ הכלכלי של הוועדה.

הארנונה בארץ היא במודל חיוב קבוע כפונקציה של שטחי המלון ואין לה קשר לפדיון ולתפוסה.

עלות הארנונה בארץ הנה פי 3-2.5 לחדר ליום בהשוואה לאירופה, והפער מצטמצם ככל שהתפוסות בארץ עולות (מצ"ב נספח ב').

לצד זאת יש לזכור כי אין תעריף ארנונה אחיד למלונות. ברחבי הארץ יש ערים יקרות יותר וערים יקרות פחות. טווח תשלומי הארנונה למטר לשנה נע בין 101-62 ₪ בערים תיירותיות.

לפי שיטת החישוב בארץ, הארנונה על מלונות מוטלת גם על כל השטחים הציבוריים במלון, לרבות מסדרונות ומעברים, וזאת בשונה ממשרדים וקניונים.

כיום, למלונות כמעט ואין גמישות בהקטנת שטחים בגלל ששטחים אלה נדרשים על ידי התקנים הפיזיים. כמו כן, הרשויות אינן מקיימות כל מנגנון להקטנת גביית הארנונה במקרים של צורך או קושי כלכלי.

לצורך ההשוואה, בחלק ממדינות אירופה מס הארנונה הוא משתנה (ולא קבוע) והוא נגבה כמס על הפדיון. במדינות אחרות גובים מס על התשומות (כגון אשפה) ולכן השוואה נכונה של עלויות ארנונה יכולה להתקיים אילו הארנונה הייתה מחושבת כעלויות מהמחזור.



יש לציין כי, עבור שטחים ציבוריים במלונות אשר משרתים גם את האוכלוסייה המקומית באזור, דוגמת אולם כנסים, חתונות, מסעדות ועוד, משלמים המלונות תעריף אשר מהווה כ-1/3 מתשלום הארנונה באותם אזורים למסעדות או אולמות אירועים. מגמה זו הנה משמעותית בעיקר באזור ת"א. בנוסף, נטען בפני הוועדה שבישראל, יחסית לאירופה, ישנם יותר שטחי עזר ושטחים ציבוריים שאינם בהכרח שטחים מניבים, עובדה המהווה הסבר נוסף לעלות היקרה של הארנונה. דרך הטיפול המוצעת בנושא זה תיסקר בפרק הבא.

### **ב. בלו על הסולר**

בארץ 69% מהבלו על הסולר בייצור מוחזר לתעשייה (ההחזר: 1.96 ₪ לליטר), אך לא לבתי המלון שבהם הסולר הנו חלק מתהליך הייצור להסקה, חימום מים, ולקירור. המשמעות היא שהמלונות משלמים כ-15 מיליון ₪ יותר על הסולר שהם צורכים למרות שזו תשומה שעיקרה מיועדת ליצוא.

## **ב. ניתוח העלויות החריגות לבניית בתי מלון**

הוועדה שמעה מכלול רב של יזמים, מלונאים וכן את מומחי משרד התיירות בתחומים הרלוונטיים, ולמדה כי בארץ פרק הזמן לבניית בתי מלון ארוך מאוד בהשוואה למדינות אירופה וכי תהליך הבנייה הארוך מייקר את הוצאות הבנייה. הוועדה למדה כי גורם נוסף הפוגע משמעותית ברווחיות בתי המלון הנו היקף השטחים הציבוריים הנדרשים בעת בניית בתי המלון. כפי שהוצג בלוח 2, במלונות באזורי הנופש שבהם נדרשים, על פי התקנים הקיימים, שטחים ציבוריים רבים (כדוגמת בתי המלון באילת וים המלח), רמת הרווחיות נמוכה יותר מהמלונות העירוניים וזאת למרות התפוסות הגבוהות ולפני ההחזר על ההון שהנו באופן יחסי גבוה יותר במלונות אלה.

להלן התחומים שבדקה הוועדה בתחום הרגולציה העודפת בתהליכי הבנייה:

### **1. תקנים פיזיים**

התקנים הפיזיים של משרד התיירות (חוזר מנכ"ל משרד התיירות 3/2004) הנם ההנחיות לבניית בתי מלון ואמצעי אכסון תיירותיים אחרים. התקנים מבוססים על ניסיון רב שנים ומטרתם היא לצמצם את הטעויות התכנוניות שהיזמים עלולים להיתקל בהן. חוברת הנחיות זו מפורסמת על ידי משרד התיירות (להלן: התקנים הפיזיים). בנוסף, הנחיות אלו משמשות, בין היתר, ככלי לסיווג מתקני אכסון תיירותיים לסוגיהם (מלון חדרים, מלון סוויטות, כפר נופש, אכסניית נוער). לסיווג זה ישנה השפעה על היקף הסיוע הניתן להקמת המלון או להרחבתו במסגרת חוק עידוד השקעות הון.

התקנים הפיזיים משמשים גם ככלי למניעת שימוש לא חוקי בקרקע ובמבנים המיועדים לשימוש מלונאי, כדוגמת שימוש בקרקע מלונאית למגורים.

ההנחיות בחוברת התקנים הפיזיים מתייחסות, בין היתר, לגודלי יחידות האירוח, להיקף שטחי הציבור והשירות המינימליים הנדרשים בכל מלון, וכוללות גם הנחיות תפעוליות כלליות, הכל בהתאם לאופי המלון ולסיווגו.

במסגרת הפתרונות השונים שהוצגו בפני הוועדה להפחתת עלויות מחירי הנופש בישראל, נמצא כי לתקנים הפיזיים עשויות להיות השפעות כלכליות שליליות ומרחיקות לכת על עלויות ההקמה והתפעול של בתי מלון. בעיקר הדבר אמור לגבי שטחי הציבור והשירות במלון הנבנים מתוקף התקנים הפיזיים. שטחים אלה הם ברובם שטחים בלתי מניבים שאינם תורמים באופן מספק להכנסות המלון, דורשים תחזוקה שוטפת והשקעה בצידוד ותשלומי ארנונה שוטפים.

## 2. אכסון מלונאי מיוחד

אחד הכלים המקובלים בעולם לעידוד הקמתם של בתי מלון הנו מתן אישור לשימוש מלונאי מיוחד. כלי זה יעיל במיוחד באזורי ביקוש גבוה, שבהם ערכי הקרקע גבוהים והכלכליות של בניית בית המלון ביחס לשימושים אחרים אפשריים, כדוגמת מגורים – מוטלת בספק.

בפסקאות הבאות נסקור בקצרה את שני סוגי השימושים המיוחדים, התועלת שבהם והמדיניות המומלצת בנושא זה:

סוג ראשון של שימוש מלונאי מיוחד הנו אכסון בשיטת ה-Time sharing. על פי שיטה זו, בית המלון מנוהל על-ידי חברת ניהול בשיטה המאפשרת למספר רב של נופשים לרכוש זכות שימוש בכל אחת מיחידות האירוח של המלון, לתקופת זמן מוגדרת (בד"כ שבוע). ישנם מקרים שבהם זכות זו אף ניתנת לרישום בלשכת רישום המקרקעין והיא סחירה.

סוג שני של אכסון מלונאי מיוחד הנו אכסון בשיטת ה-Leaseback – בית מלון שיחידותיו או חדריו מצויים בבעלות פרטית של רוכשי היחידות ומוכרים בחזרה במסגרת הסכם ניהול לחברת הניהול של המלון לתקופה של לפחות 9 חודשים בשנה, שבה יועמדו היחידות לרשות הציבור הרחב במסגרת המאגר המלונאי. בעלי החדרים זכאים להשתמש בהם ביתרת הזמן ועד 3 חודשים בשנה.

בנוסף לכך, משרד התיירות פרסם מתווה נוסף (מתווה ב') לשיטת ה-Leaseback, שלפיו ניתן למכור עד 50% מיחידות המלון לשימוש עצמי של עד שישה חודשים, ובלבד שלא תותר מכירת יתרת יחידות האירוח אשר ישמשו כמלון רגיל לכל דבר ועניין בכל ימות השנה.

סוגי האכסון האמורים מקנים ליזם יתרון כלכלי משמעותי ביחס לשימוש מלונאי רגיל, וזאת בשל תזרים הכנסות משמעותי אשר נוצר בזכות שימושים אלו מיד עם מכירת הזכויות, בהשוואה להכנסות מצומצמות המתקבלות לאורך זמן ממכירת החדרים לתיירים באופן רגיל. שיטה זו, מעבר למימון המוקדם המושג בעזרתה, מייצרת שיעורי תפוסה גבוהים אשר מקנים תועלות כלכליות נוספות, כדוגמת מזון ומשקאות ושימוש בשירותי המלון השונים.

לצד זאת, אין ספק שהשימושים המיוחדים על סוגיהם, מצמצמים את האופי הציבורי של הפרויקט, ובעקבות כך לא ניתן להקצות קרקעות ללא מכרז עבור פרויקטים אלה ונמנע מתן מענקי השקעה על פי מדיניות משרד התיירות.

זאת ועוד, הרשויות המקומיות אשר אמונות במסגרת סמכויותיהן על אכיפת השימושים הקבועים בתוכניות המתאר בהתאם ליעודי הקרקע, מתקשות לעתים לפקח על השימוש

המלונאי הכרוך בשיטות אכסון אלו. כך קרה לא אחת כי יחידות האירוח המלונאיות הכלולות באכסון המלונאי המיוחד שימשו בפועל למגורי קבע.

האכסון המלונאי המיוחד אינו נפוץ בישראל כפי שפתרון זה מקובל בעולם. בעקבות התחרות הקשה על משאב הקרקע בישראל, אשר גורמת לרווחיות גבוהה של שימושי מגורים ביחס לשימושים אחרים וביניהם מלונאות, פתחה שיטת התפעול על פי Leaseback פתח לעסקאות פיקטיביות שמהותן מגורים בקרקע מלונאית המתאפיינת ביתרונות שיש למבנה מלונאי (מיקום, נוף וכד').

על פי תמ"א 12 שינוי מס' 1, האכסון המלונאי המיוחד אפשרי בתבעו"ת חדשות רק על קרקע מלונאית באזור ים המלח ואילת. בשאר חלקי הארץ מימוש של אכסון מיוחד אפשרי רק בקרקעות שהתב"ע החלה עליהן מאפשרת בהוראותיה (ייעוד קרקע) שימוש וניהול של אמצעי אכסון זה, וכאמור בעקרונות ובהנחיות שבחוזר מנכ"ל 5/2009 ובעדכוניו.

## ג. עלויות בתעשיית התיירות לעומת תעשיות אחרות

### 1. הגדרת הבעיה:

ממשלת ישראל, בבואה לעודד את הצמיחה והפעילות הכלכלית במשק ואת היצוא, איתרה מספר רב של חסמים ומגבלות ונתנה להם פתרונות שונים. תעשיית התיירות הנה תעשיית יצוא המתפתחת בשנים האחרונות בעקבות תהליך הגלובליזציה ושיפור המצב הכלכלי בעולם. כפי שצוין, תעשייה זו הנה אחת מספקיות התעסוקה העיקריות בעולם כבר עכשיו, והצפי לעתיד הנו גידול משמעותי בתחום זה. מדינות רבות פיתחו מוצר תיירותי ומתחרות על כיסו של התייר העולמי, לכן תעשיית התיירות הישראלית נמצאת בתחרות עולמית קשה וחשוב למקד ולחזק את פעילות העידוד והצמיחה של הממשלה בתעשייה זו.

אמנם לישראל יש יתרון יחסי בהיותה ארץ הקודש שמרכזתה ירושלים, אבל כיום נתח גדול של התיירות מגיע לישראל מסיבות נוספות, כגון נופש, היסטוריה, ארכיאולוגיה ותרבות. על פלחי שוק אלה וגם על פלח השוק הנוצרי קיימת תחרות עזה (ותיקן, ספרד ועוד), כמובן גם מצד הרשות הפלשתינאית אשר בונה בתי מלון במרץ רב. לכן, כדי לשפר את תחרותיות הענף נדרש שגם תעשיית התיירות הישראלית תזכה לעידוד מצד הממשלה, לפחות כמו התעשייה, מבחינת הוזלת עלויות הייצור.

רוב הפעילות של תעשיית המלונאות מרוכזת באזורי הפריפריה ובירושלים ומספקת תעסוקה לעובדים באזורים אלו (לרבות למגזרים חלשים שהממשלה מעוניינת להכניסם כחלק מכוח העבודה).

למרות האמור, נתונים שבחן היועץ הכלכלי של הוועדה, אשר יפורטו להלן, מצביעים על כך שבתחומים רבים הממשלה מתייחסת לתעשיית התיירות באופן השונה מיחסה לענפי המשק האחרים, וכתוצאה מכך עלויותיה גבוהות יותר. יש לציין כי ענף בתי המלון הנו קריטי לתעשיית התיירות, המהווה תעשיית יצוא לכל דבר לתיירות ותעשייה מחליפת-יבוא לישראל. תעשייה זו לא תוכל להתקיים ללא ענף זה. שוני זה בהתייחסות עשוי להסתכם בסכומים ניכרים, הן בהשקעה והן בתפעול השוטף של בתי המלון. לו היו ניתנים אותם תנאים לבתי המלון, הייתה גדלה הכדאיות למשקיע הפוטנציאלי והיו נבנים בתי מלון רבים יותר, דבר אשר היה גורם להורדת מחירים.

### 2. הממצאים:

א. בלו על הסולר – בעוד שהתעשייה נהנית מהחזר הבלו על הסולר, לא ניתן החזר כזה למלונות, למרות שבתעשיית התיירות הוא משמש למעשה אמצעי ייצור לייצוא. הוועדה לא השתכנעה מהטיעונים וההסברים של נציגי רשות המסים לגבי זכאות התעשייה להחזר ומדוע בתעשיית התיירות לא קיימת זכאות זו.

ב. הטבות מס לעובדי משמרות – הממשלה מעניקה הטבות מס לעובדי משמרות בתעשייה, אך אינה מעניקה הטבות דומות לבתי המלון. נושא זה בעייתי גם בהיבט

העלות שהוא מייצר (תחלופת כוח אדם) וגם בהיבט של הקושי בגיוס כוח-אדם מתאים.

ג. חוק עידוד השקעות הון – חוק עידוד השקעות הון מעניק הטבות הן למפעלי תעשייה והן לפרויקטים תיירותיים ובהם מלונות.

בחינת ההטבות בין מפעלי תעשייה ומלונות מלמדת על שוני בסיוע למלונות מול מפעלי התעשייה.

כך, לדוגמה, מפעלי תעשייה זכאים לשני מסלולים מקבילים – מסלול מענקים ומסלול הטבות מס. במסגרת זו ניתנים למפעלי התעשייה מענקים בהיקף של 20%-30%, ובמקביל, ניתנות הטבות במס על הרווחים בשיעור של 6% באזור פיתוח א' ו-12% באזורים אחרים. מפעלים מועדפים נהנים ממס חברות מופחת בשיעור של 5%-8% בלבד.

בתי המלון, לעומת זאת, חייבים לבחור בין שני המסלולים. כלומר, בית המלון חייב לבחור בין קבלת מענקים בשיעור של 20% בלבד (למעט ירושלים וטבריה, שבה המענקים הם בשיעור של 28% לתקופה מוגבלת) לבין מסלול הטבות מס הכולל פטור ממס חברות.

ד. מכרזי קרקע לתעשייה של ממי"י - התעשייה מקבלת הנחה של עד 30% על הוצאות הפיתוח, ואילו המלונות לא מקבלים הנחה על עלויות פיתוח הקרקע.

ה. המדינה החליטה על הקלות בהעסקת עובדים זרים בענפי הבנייה והחקלאות עקב מחסור בכוח אדם, אך לא הקלה בנושא זה על בתי המלון הסובלים אף הם ממצוקת כוח אדם, בעיקר באילת ובים המלח. תעשיית התיירות תעמוד בפני מצוקה קשה ביום שייאסר על מהגרי עבודה זרים לעבוד במלונות.

ו. בענפי הבנייה והתעשייה נותנת הממשלה תמריצים להכשרת עובדים, לרבות תשלום דמי אבטלה בתקופת ההכשרה, אך גם בנושא זה קיימת אפליה לרעת בתי המלון.

ז. הממשלה החליטה על הכרה במספר ענפי משק כעבודה מועדפת לחיילים משוחררים. חלק מהמקצועות בענף המלונות לא נמצאים כיום במסגרת זו, דבר המקשה על גיוס כוח אדם.

ח. הממשלה הקימה מערך ביטוח סיכוני סחר חוץ, אך לא פתחה אותו בפני תעשיית התיירות.

ט. משרד התמי"ת מסבסד באופן שוטף ייעוץ והפעלה של מערך להגנות מטבע מפני שינויים בשערי החליפין; אין סבסוד דומה לתעשיית התיירות.

י. ערבויות מדינה: המדינה מעניקה ערבויות לתחומים שונים, אך טרם נבנתה "רשת ביטחון" לתעשיית התיירות, למרות רגישותה למשברים גיאופוליטיים.

יא. ארנונה: בבנייני משרדים, שטחי מסדרונות ומעברים אינם נחשבים כשטח עיקרי לחיוב ארנונה. לעומתם מחויבים בתי המלון בארנונה על כל השטחים הציבוריים.

### 3. המחסור בחדרי מלון

הוועדה התרשמה כי תעשיית התיירות בישראל סובלת ממחסור חמור בחדרי בתי מלון. עובדה זו נבחנה זה מכבר על ידי מספר מומחים (E&Y – 2006, דוח רותם, רותם אסטרטגיות – 2009), אשר על פיהם ביסס משרד התיירות את הערכותיו משנת 2009 כי יש להגדיל את מלאי חדרי מלון ב-19,000 חדרים פעילים חדשים כדי לספק את הביקוש ל-5 מיליון התיירים שצפוי שיגיעו בשנת 2015 ולגידול בתיירות הפנים. בשלושת השנים האחרונות, על פי הנתונים על מלונות שנפתחו או על מלונות שנמצאים בתהליכי בנייה, יגדל היצע החדרים בכ-6,000 חדרי בתי מלון (כאמור בתרשים 6 א') בכל מדינת ישראל. כאמור, על הממשלה לפעול להקמתם של כ-13,000 חדרי בתי מלון נוספים בשנים הקרובות במהירות האפשרית. וזאת על מנת למנוע המשך המגמה של עליית מחירים שתנבע מעצם התגברות הביקוש בתיירות בקצב העולה על הגידול הנתון בהיצע.

כפי שניתן להתרשם מתרשים 11, גידול במספר חדרי אירוח במלונות תיירות בישראל, בהשוואה לכניסות תיירים בשנים 1988-2011 מראה כי בשנות התשעים, עם התפתחות התיירות הנכנסת לישראל, הלכו וקמו בתי מלון לשם מענה לביקוש המתגבר. לעומת זאת, הזינוק בתיירות בשנים האחרונות אינו זוכה למענה מספק מבחינת היצע החדרים. דהיינו, מאז תקופת המשבר של העשור הקודם, נפתחו רק בתי מלון ספורים וקצב הגידול בכמות החדרים הואט משמעותית, כאשר במקביל חלה עלייה מרשימה במספר התיירים הנכנסים.

הנפגעים העיקריים ממגמה זו הנם אזורי הביקוש, כפי שניתן להתרשם מתרשים 8. שיעורי התפוסה הגבוהים הם עדות מרכזית למחסור החדרים הקיים בכל הארץ, אך במיוחד באזורי הביקוש התיירותיים, ובכללם ת"א, ים המלח, ירושלים, אילת, טבריה ונצרת.

בהקשר זה נציין כי שיעורי תפוסה ממוצעים ארציים של 65% ויותר, הם לבדם אינדיקציה לצורך בבנייה חדשה. כך קרה כי בשנים האחרונות בעונות השיא, נוצר מחסור בחדרי בתי מלון לתיירות הנכנסת ותופעת רישום היתר על כל השלכותיה השליליות הלכה והתרחבה.

בחינת הנתונים מלמדת כי כוחות השוק מתקשים לספק את כמות החדרים הנחוצה למשק וזאת למרות הגידול בתיירות שכבר קרה והגידול הצפוי במספר התיירים בתקופה הקרובה.

כתוצאה מהסטגנציה בבנייה בענף, מורגש בשנים האחרונות חוסר משמעותי בחדרי מלון בערי התיירות המרכזיות: ירושלים, תל אביב, אזור סובב כינרת, ים המלח ואילת. תהליך בניית חדרי מלון בישראל נמשך זמן רב – כ-5 שנים – מהשלב שבו היזם קונה קרקע עם תב"ע מלונאית ועד סיום הבנייה. כבר היו מקרים בארץ שבניית מלון נמשכה בסביבות 15 שנה ואף 20 שנה מסיבות בירוקרטיות שונות. בתחום זה ענף התיירות סובל כמו ענפים אחרים.

תרשים זרימה להקמת מלון בישראל (מצ"ב בנספח ח').  
אינדיקציה נוספת לביקושים הדלים לבניית בתי מלון בישראל ניתן לקבל גם מבחינה של תוצאות מכרזי הקרקע למלונאות שהוציא מנהל מקרקעי ישראל בשנים 2000-2011 (מצ"ב בנספח ט'). ממכרזי הקרקע עולה כי אין כמעט ביקושים לקרקעות מלונאות, גם באזורי הביקוש העיקריים: בירושלים ובנצרת לא נרשמים ביקושים לקרקע למלונאות.

## **מאפיינים ייחודים נוספים של ענף המלונאות הפוגעים ביכולת לבניית בתי מלון ותורמים לעלות הגבוהה של הבנייה ולשיעורי רווחיות נמוכים**

### **1. תהליכי תכנון, שיווק ורישוי מסורבלים**

סיבה מרכזית נוספת אשר שוחקת את רווחיות מיזמי בתי המלון הנה מורכבותם של התהליכים הסטטוטוריים הכרוכים בבניית בתי מלון בישראל.  
רשות המקרקעין אשר מוסמכת להכין ולהגיש למוסדות התכנון תוכניות מפורטות לבתי מלון לא הציבה את קידום התוכניות בעניין זה בראש סדר עדיפויותיה. כתוצאה מכך, במתחמי תיירות רבים לא קודמו תוכניות התשתית הנדרשות כתנאי לשיווק הקרקעות. אחד התנאים לזירוז מנגנוני התכנון של מתחמי תיירות הנו מתן אפשרות למשרד התיירות ולזרועותיו, כגוף המעמיד את נושא התיירות בראש מעייניו, להכין תוכניות בתחום זה ולהגישן למוסדות התכנון המוסמכים.  
בתום התכנון, יש צורך לפעול לשיווקה של הקרקע, בין במכרז ובין בדרכים אחרות הקבועות בדין. הליך זה של שיווק עשוי לארוך תקופה ממושכת. לאחר רכישת הזכויות בקרקע, על היזם להכין בקשה להיתר בנייה ולהגישה לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. הליך הוצאת היתר הבנייה עשוי גם הוא להימשך זמן רב. משמעותה הכלכלית של תקופה ארוכה זו כלפי היזמים הנה תשלומי ריבית בגין הלוואות שניטלו לטובת רכישת הקרקע והעלות האלטרנטיבית של ההון העצמי של היזמים.  
הליכי הרישוי בוועדה המקומית טעונים שיפור וקיצור משמעותיים, וזאת מבלי לפגוע באיכות התכנון והבקרה של הוועדה המקומית.

### **2. רישוי עסקים**

כיום מלון נדרש לרישוי עסקים פעם בשלוש שנים, ובכל אזור בארץ יש הנחיות שונות לרישוי עסקים. תופעה זו הולכת ופוחתת, שכן לרוב המשרדים יש מפרטים קבועים ואחידים והרפורמה בתחום תחדד זאת אף יותר.  
הוועדה לא ניסתה להעריך את השפעת רישוי העסקים על הוצאות בתי המלון, מאחר שתחום זה נמצא בתהליכי רפורמה מתקדמים.



### 3. אשראי מצומצם ויקר לענף

כאמור, אחת הסוגיות המייקרות את המוצר המלוואי בישראל ומונעת תוספת בתי מלון חדשים הנה קווי האשראי המצומצמים והיקרים לענף. עיקר האשראי לבניית בתי המלון בישראל מקורו בשני הבנקים הגדולים בלבד, כאשר יתרת הבנקים וכל הגופים המוסדיים אינם מספקים אשראי לבניית בתי מלון. גם כשכבר מסופק אשראי, הרי שפעמים רבות הוא מסופק על בסיס קשרים עסקיים מחוץ לתחום המלוואות, הקיימים בין הלווה המלוואי למלווה.

ענף המלוואות מאופיין בזרם הכנסות שנע על פני 15 שנה להחזר ההשקעה. לכך יש להוסיף את תקופת בניית בית המלון הנדרשת, כ-5 שנים, שבה אין הכנסות למלוונות ואין החזרים לבנקים. מצב זה גורם לייקור האשראי ובשל תקופת הזמן הארוכה, הנכונות של הבנקים להעניק אותו – קטנה. הבנקים אף ציינו בפנינו כי שיעור המימון לקרקעות במלוונות נמוך אף יותר מאשר לבנייה, וזאת בגלל הניסיון שנצבר אצלם לגבי פרק הזמן הארוך שעובר עד לתחילת הבנייה של בית המלון.

זאת ועוד, על-פי המידע שהובא בפני הוועדה, האשראי ניתן ברובו לרשתות קיימות. יזם חדש או קטן בתחום, המבקש קווי אשראי לפרויקט מלוואי, נדרש על ידי המערכת הבנקאית להעמיד ערבויות מתחומים חיצוניים לענף הנמצאים בבעלותו כתנאי להעמדת האשראי. עובדה זו מקשה מאוד על קבלת אשראי עד התקופה שבה מתחילה הבנייה.

מאפיין זה של שוק המלוואות מייחד את הענף המלוואי בישראל מזה של מדינות אחרות. ברוב מדינות המערב, הגופים המוסדיים מעמידים אשראי לבניית בתי מלון על מנת ליהנות מזרם ההכנסה היציב הנובע מפעילותם, בדומה למיזמי דירות להשכרה. בשל הסחירות הנמוכה, גם חברות הדירוג נמנעות מלדרג חברות בענף, בניגוד לשאר ענפי הכלכלה, דבר שתורם עוד יותר לסחירות נמוכה.

כל המאפיינים האמורים ניכרים בדירוג גבוה של סיכון האשראי שרואים הבנקים בענף התיירות, כפי שניתן לראות בתרשים 16, שמקורו בנתוני יחידת המחקר של המפקח על הבנקים בבנק ישראל.

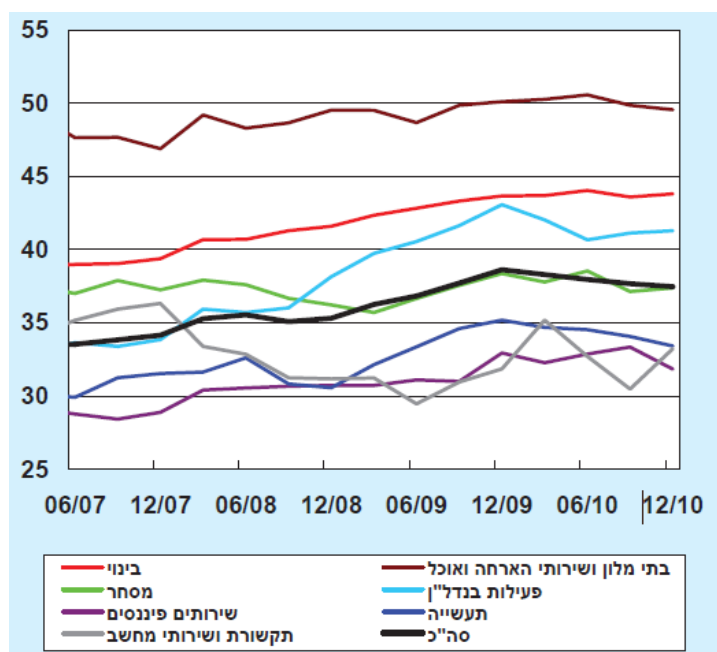
אין ספק שמימון זמין יתרום להתרחבות ושל ענף המלוואות ולפיתוחו. עצם העובדה ששוק האשראי אינו משוכלל והבנקים האחרים וגופים מוסדיים אינם משתתפים בתהליכי מימון מקשה ומייקרת את הבנייה של בתי מלון חדשים בישראל.

על הוועדה להמליץ על הצעד הראשון אשר יסייע לחלץ את הענף "ממעגל הקסמים" של היעדר דירוג, היעדר סחירות והיעדר מימון. הפחתת הסיכון בענף עשויה להביא לדירוג לסחירות החוב ולהגדיל את מקורות המימון.

## תרשים מספר 16

### הדירוג הממוצע של סיכון האשראי לפי ענפי משק

(חמשת הבנקים הגדולים, יוני 2007 – דצמבר 2010)



מקור:

\*דוח מערכת הבנקאות בישראל 2010, המפקח על הבנקים, בנק ישראל.  
\*\*רכיבי הסיכון של הבנקים מתקבלים על ידי שקלול של יתרת כל הנכסים במקדמים המבטאים את דרגת הסיכון של הצד הנגדי לעסקה.  
\*\*\*ככל שדירוג סיכון האשראי נמוך יותר, איכות האשראי של החברה גבוהה יותר.

הוועדה דנה ארוכות בסוגיית האשראי האמורה והגיעה למסקנה כי מדובר באחד הכשלים המרכזיים המייקרים את המוצר המלוואי בישראל. כדי להתמודד עם הכשל האמור, מציעה הוועדה להעמיד לטובת שוק ההון הישראלי פתרונות משמעותיים לענף המלוואות אשר יאפשרו מתן אשראי, כפי שיפורט בפרק הפתרונות.

#### 4. היעדר שימושים אלטרנטיביים

הוועדה השתכנעה כי בענף המלוואות בישראל שיעורי הרווחיות נמוכים לאורך זמן וכמו כן שיעור התשואה על ההון נטו בענף נמוך ביחס לשימושים אלטרנטיביים לקרקע. הביקושים לבנייה למגורים, מסחר ומשרדים, במיוחד באזורי הביקוש כגון תל אביב, ירושלים והרצליה, מהווים תמריץ ליזמים להסב ייעודי קרקע ממלוואות לענפים המניבים תשואה גבוהה יותר מהתשואה על נכס מלוואי.

יתר על כן, העובדה שההשקעה בהקמת מלון יקרה ביחס לאלטרנטיבות, כגון משרדים ומגורים, ובנוסף ההשקעה הנה ייעודית וחסרת גמישות כלכלית של הסבה ממלוואות לשימושים אחרים, יוצרת קשיחות וסיכון גבוה יותר ליזם ולגורם המממן, מכיוון שקרקע לשימוש מלוואי זולה משמעותית מקרקע לשימושים אחרים אושרה תמ"א 12.

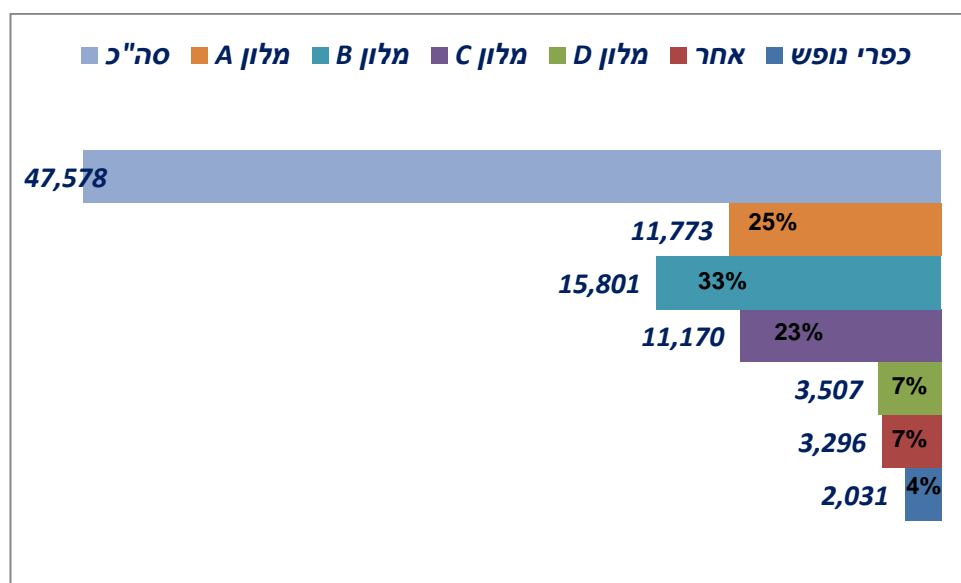
מטרת התמ"א הייתה למנוע "זליגת" קרקעות המיועדות למלונאות לשימושים אחרים כדאיים יותר ובכך להביא את בעלי הקרקע להפסיק "לשבת על הגדר" ולהשתמש בקרקע לצרכים מלונאיים או למכור אותה כקרקע מלונאית לשימוש מלונאי. היות והקרקע למלונאות זולה יותר הרי שבעלי הקרקעות לא ראו את הכדאיות בשינוי ייעוד הקרקע בתחום יקר יותר למלונאות.

#### 5. ריבוי מלונות ברמה גבוהה ומחסור במלונות ברמה בינונית

אחד המאפיינים המייחדים את שוק המלונאות בישראל הנו ריבוי חדרים המשויכים לרמה של ארבעה-חמישה כוכבים. (בהקשר זה ראוי לציין את העובדה כי אין בישראל דירוג רשמי של מלונות. על כן, החלוקה הבאה מתייחסת לתקני משרד התיירות המחלקים את המלונות לדרגות A עד D), לצורך מתן מענקים לפיתוח עידוד השקעות הון:

תרשים 17

#### דירוג החדרים בישראל\* – 2012



\*מקור: נתוני למ"ס. הדירוג מבוסס על הרמות A, B, C ו-D – המבוססות על גודל החדרים.

מתרשים 17 עולה כי כמות החדרים העממיים נמוכה מ-47% (מלונות C ומלונות אחרים אשר לפחות בחלקם מעל רמה עממית). זהו שיעור נמוך מאוד בהשוואה למקובל בעולם. כך, לדוגמה, על פי דוח רותם (מדיניות לעידוד הקמה של מתקני אכסון תיירותי – אוגוסט 2010 להלן – "הדוח"), היקף החדרים העממיים בתורכיה עומד על 50% וביוון על 65%. השיעור הנמוך של חדרים עממיים מצביע באופן ברור על המחסור הקיים בהם במסגרת מוצר התיירות הישראלי.

לכן קבע דוח רותם כי על משרד התיירות להגדיל במיוחד את מצאי החדרים הזולים ברמה C וכי המחסור בחדרים האמורים מצמצם את האטרקטיביות של המוצר התיירותי הישראלי.

זאת ועוד, על פי עבודת המחקר שנעשתה עבור הוועדה ומוצגת בנספח ה', נקבע כי רווחיות בתי מלון מדרגה C היא הנמוכה ביותר והתשואה על ההון במלונות אלה נאמדת כשלישית, ולכן אין היזמים מעוניינים לבנות מלונות מדרגה זו. לעובדה זו השלכה כפולה:

ראשית, משקלם הגדול של החדרים בסטנדרט הגבוה מייקר את המוצר התיירותי והאכסון המלונאי, שכן היצע הלינה העממי הנו מצומצם וקהל התיירים נאלץ לפנות לחדרים בסטנדרט גבוה יותר ובהתאם – יקר יותר.

שנית, כמתואר בלוח 3, חלק ניכר ממשאביו של מרכז ההשקעות במשרד התיירות המופנים לעידוד הקמת בתי מלון והרחבתם, מיועדים להקמתם של חדרי בתי מלון יקרים וגוזלים נתחים משמעותיים מתקציבו. בהקשר זה נציין, כי תקרת ההשקעה המוכרת לחדר ברמה של A נופש עומד על 870 אלפי ₪, בעוד תקרת ההשקעה של חדר ברמה C עירוני עומדת על 388 אלפי ₪ בלבד.

### לוח 3

#### חלוקת סוגי בתי המלון המאושרים בחוק עידוד

(שנים 2010-2011)

רמה	מס' בתי מלון	מס' חדרים	אחוז	גובה מענק (מלש"ח)	אחוז
A	19	1,266	31.1%	201.78	51.4%
B	13	1,192	29.3%	96.28	24.5%
C	25	1,512	37.2%	88.79	22.6%
D	2	93	2.3%	6.62	1.7%
סה"כ	59	4,063	100%	393.47	100%

מקור: נתוני אגף כלכלה והשקעות, משרד התיירות

מן הטבלה עולה כי 60% מהחדרים שאושרו על ידי מנהלת ההשקעות בשנים 2010-2011 היו חדרים ברמה גבוהה ו-74.3% מהמשאבים הופנו למימון חדרים אלו.

## פתרונות שיושמו עד כה או שנמצאים בהליכים מתוך מטרה לפתור את בעיית המחסור

### בבתי מלון;

#### א. מענקי השקעה

מענקים במסגרת החוק לעידוד השקעות הון – עסקים השייכים לענפי התיירות – מלוונות, מלוניות ואטרקציות, זוכים לסיוע: "מענק מפעל מאושר", כאשר העסק מוקם באזור שהוגדר כ"אזור עדיפות לאומית א" במפת אזורי העדיפות בתיירות. המפה קובעת את האזורים שבהם מעוניינת ממשלת ישראל לקדם את פיתוח התיירות ולהביא למיצוי הפוטנציאל התיירותי באמצעות סיוע להקמת מיזמים תיירותיים. המענק הניתן הנו כלי ישיר אשר מקטין את ההשקעה בבניית בית מלון חדש ולכן מטפל בשורש הבעיה של בניית חדרי מלון. המענק, כיום, הנו בגובה 20% מהיקף ההשקעה המוכרת עבור מלוונות ומלוניות, למעט הערים ירושלים וטבריה שבהן ניתנים 28% מענקים – המענק של 28% בירושלים ניתן החל משנת 2011 ובטבריה החל משנת 2012. לפני העלאת המענק בירושלים, הוגשו בקשות לבנייה של כ-400 חדרי מלון. לאחר מתן המענק בשנת 2012 הוכפלו הבקשות. גם ההכפלה איננה עדיין בהיקפים המסייעים לנו להתגבר על המחסור בחדרי מלון בעיר.

לוח 4

#### **מסלולי מענקים להגדלת מלאי האכסון המלונאי**

(שנים 2010-2011)

מסלול	תוספת חדרים	גובה מענק (מיליוני ₪)
הקמה	2,429	320.13
הסבה	304	12.74
הרחבה	229	25.95
השבה	1,101	34.65
<b>סה"כ</b>	<b>4,063</b>	<b>393.47</b>

מקור: נתוני אגף כלכלה והשקעות במשרד התיירות

#### **ב. העברת מרכז השקעות בתיירות מהתמ"ת למשרד התיירות**

בתחילת שנת 2010 הועברה פעילות מרכז השקעות בתיירות ממשרד התמ"ת למשרד התיירות. זאת מתוך תפיסה כי משרד התיירות הנו הגורם המקצועי בכל הקשור למפעלי תיירות (אמצעי אכסון תיירותיים ואטרקציות) והאחראי לקידום הפיתוח התיירותי. כתוצאה מהמהלך, התחזק הקשר של משרד התיירות עם היזמים, הופחתה כמות הבירוקרטיה עמה נאלצים היזמים להתמודד וכתוצאה מכך קוצר הליך אישור הסיוע וכן הוגדלה שליטת משרד התיירות בהזרמת הכספים ובייעודם.

לוח 4 מפרט בקשות אשר הוגשו למנהלת ההשקעות במשרד התיירות בין השנים 2010-2011.

**ג. הרחבת אזורי העדיפות הלאומית**

קיימים בישראל אזורים נוספים שבהם נדרשים פיתוח תיירותי והגדלת שיעורי המענקים. לאחרונה החליטה הממשלה על הכללת אילת, אזור עמק המעינות, אזור נצרת רבתי וים המלח כאזור עדיפות א', לאחר שנים שבהן נגרעו אזורים אלו ממפת אזורי העדיפות הלאומית (מצ"ב בנספח י').

**ד. העברת אחריות על תכנון והכנת תיקי שיווק למשרד התיירות ממנהל מקרקעי ישראל**

על פי סיכום בין הנהלת משרד התיירות למנהל מקרקעי ישראל נקבע כי משרד התיירות, באמצעות החברה הממשלתית לתיירות (להלן החמ"ת), יפעל לקידום התכנון של מתחמי תיירות ותכנון תשתיות ראש השטח במתחמי תיירות. בנוסף, המשרד יתקשר באמצעות החמ"ת עם חברות מנהלות שיבצעו את עבודות הפיתוח הנדרשות כאמור לקראת שיווק המגרשים. בנוסף נקבע כי משרד התיירות יכין את מסמכי השיווק אשר יובאו בפני מנהל המנהל וייחתמו על ידו בטרם השיווק. בכך יש לצפות כי הליכי התכנון, הפיתוח והשיווק יואצו ומלונות רבים יותר ייבנו.

**ה. רפורמה ברישוי עסקים**

בתקופה הקרובה אמורה להיכנס לתוקפה רפורמה מקיפה בתהליך רישוי העסקים בישראל. רפורמה זו תכלול גיבוש מפרט ארצי אחיד של תנאי הרישוי והמסמכים הנדרשים בעת הגשת בקשה לרישיון. זאת במטרה להגביר את השקיפות ולהקל על יזמים חדשים.

**ו. רפורמה בחוק התכנון והבנייה**

בתקופה הקרובה צפוי להיכנס לתוקפו חוק תכנון ובנייה חדש. במסגרת החוק החדש צפויות סמכויות הוועדות המקומיות לגדול ובכך צפויים הליכי התכנון להפוך לפשוטים וזריזים יותר.

בנוסף, צפויים לקום מכוני בקרה להנפקת היתרי בנייה. מכוניים אלו יהוו מרכזי רווח ויוחזקו על ידי גורמים פרטיים, כאשר הפיקוח עליהם יהיה פיקוח עירוני. מכוני הבקרה צפויים לייצר הליכי רישוי מקצועיים וזריזים לכלל העסקים, ובהם בתי המלון.

יחד עם זאת, יישום הרפורמה האמורה מותנה בהליכים רבים ברשויות המקומיות, ובהם הסמכתן על ידי משרד הפנים, ובהכנתן של תוכניות מתאר כוללניות. בהתאם לכך, ספק אם לרפורמה האמורה ישנה משמעות בכל הקשור להליכי התכנון בשנים הקרובות.

#### 4. התעופה לישראל

מחירי הטיסה לישראל יקרים באופן משמעותי בהשוואה לטיסות ליעדי תיירות אחרים במרחקי טיסה דומים. לוח 5 מרכז מספר דוגמאות אקראיות שנאספו על ידי משרד התיירות לצורך הצגת הטענה:

לוח 5

מוצא-יעד	זמן טיסה (שעות)	מחיר מינימום	תאריך	הפרש	הפרש באחוזים	הערות
מילנו - מרקש	03:25	€ 163	1-7/5/12	€ 158	96.9%	חברות תעופה שונות
מילנו - תל אביב	03:40	€ 321				
פריס - טאלין	04:35	€ 192	1-7/5/12	€ 282	146.9%	חברות תעופה שונות
פריס - תל אביב	04:25	€ 474				
לונדון - מרקש	04:30	£286	1-7/5/12	£124	43.4%	אותה חברת תעופה
לונדון - תל אביב	05:10	£410				
לונדון - לרנקה	05:00	£277	1-7/5/12	£133	48.0%	אותה חברת תעופה
לונדון תל אביב	05:10	£410				
רומא - קהיר	03:30	€ 235	1-7/5/12	€ 175	74.5%	אותה חברת תעופה
רומא - תל אביב	03:25	€ 410				

מחירי הטיסות מהווים חסם להגדלת מספר התיירים לישראל ועל כך נשמעות טענות רבות מצד סיטונאים בחו"ל.

גורם אשר משפיע על מחירי הטיסות הגבוהים הנו היצע נמוך של טיסות לישראל כתוצאה מהגבלות תעופה שונות. ההיצע הנמוך גורר מצב של היעדר תחרות ומחירים גבוהים.

כיום מבוצעת הסדרת פעילות ענף התעופה בישראל על ידי סדרה של הסכמים בילטראליים בין מדינת ישראל והמדינות עמן מתקיימים קשרי תעופה או שעשויים להיות עמן בעתיד קשרי תעופה. הסכמי התעופה הביילטראליים קובעים בין השאר מספר נושאים:

- מספר המובילים הנקובים מכל מדינה אשר רשאים לטוס בין המדינות.
  - תדירות הטיסות.
  - יעדים אליהם ניתן לטוס ועוד.
- בבסיסם נועדו הסכמים אלו להגן, בין השאר, על תעשיית התעופה המקומית בכל מדינה, מכיוון שהם מנעו מחברות תעופה שאינן מוביל רשמי באותה מדינה עמה נחתם ההסכם לטוס לישראל. לדוגמה, חברת Ryanair הנה חברה מאירלנד ועל כן נכון להיום באפשרותה לטוס מאירלנד לישראל בלבד, ולא משום מדינה אחרת באירופה. פתרון לבעיה זו ניתן להשיג על ידי חתימה על הסכם התעופה עם האיחוד האירופי שיוביל באופן הדרגתי לפתיחה מלאה של השמיים. ההסכם נוסח וסוכם בין הצדדים ואף נחתם על-ידי שר התחבורה.

לאחר הקמת האיחוד האירופי החלו נציגיו לפעול למען חתימת הסכמי "שמיים פתוחים" בין האיחוד כולו למדינות שונות. מגמה זו של האיחוד באה בין השאר בעקבות המדיניות של ארה"ב בנושא זה, אשר הובילה לחתימת הסכמי "שמיים פתוחים" בין ארה"ב למדינות שונות.

בבסיס ההסכם החדש עמד עקרון בולט של הסרת כל מגבלות הטיסה בין אירופה למדינה שעמה נחתם ההסכם. הסכם זה יוצר כללי משחק חדשים ובמסגרתם אין מגבלות של תדירות, מספר מובילים נקובים או לאומיות חברת התעופה.

בשנת 2006 קיבלה ממשלת ישראל החלטה לפתוח במו"מ מול האיחוד האירופי לשם חתימה על הסכם ל"שמיים פתוחים". ההשפעות המשמעותיות העיקריות של הסכם מסוג זה הן:

- גידול במספר חברות התעופה הטסות ליעד ובהיצע גדול יותר במקומות בטיסות.
- ירידת מחירים.
- גידול משמעותי במספר הטסים בין אירופה לישראל.
- אתגר תחרותי לחברות התעופה המקומיות.

בשנת 2006 חתמה ממשלת מרוקו הסכם "שמיים פתוחים" עם האיחוד האירופי, אשר הסיר באופן מיידי את כל המגבלות שהיו קיימות למרוקו. ההסכם הביא לגידול משמעותי בכל המדדים: במספר הנוסעים, במספר המועסקים בתחום התעופה, במספר המועסקים בתחום התיירות ובהכנסה למשק המרוקאי. הסכמי השמיים הפתוחים שחתמה מרוקו עם אירופה וארה"ב הביאו לגידול של 3.4 מיליון נוסעים. בשנת 2007, שנה לפני חתימת ההסכם עם מרוקו, ביקרו בה כ-6.5 מיליון תיירים ובשנת 2011 ביקרו בה כ-10 מיליון תיירים, וזאת חרף השינויים הגיאופוליטיים שחלו במזרח התיכון, אשר פגעו בתנועת התיירות למדינות האזור.

ההסכם שנחתם בין האיחוד האירופי למדינת ישראל שונה מהותית מההסכם שנחתם עם ממשלת מרוקו. הסכם זה מתוכנן להיות מיושם בצורה הדרגתית לתקופה של כארבע שנים. תקופת זמן זו תאפשר לחברות התעופה הישראליות להתמודד עם האתגרים הניצבים לפתחן בצורה יעילה.

כמו כן, בבואנו לבחון את מערך הסכמי התעופה הקיים של מדינת ישראל, יש לזכור כי קיים הסכם "שמיים פתוחים" חתום עם ארה"ב. אמנם מדובר ביעד רחוק יותר, אולם הסכם זה בהחלט לא גרם להיעלמות חברות התעופה הישראליות מהקו.



## 5. הצימרים

הצימרים הנם חלק מתשתיות האכסון התיירותי במדינת ישראל. בארץ יש כ-8,000 צימרים רשומים ועוד כמה אלפים ש"אינם רשומים", מתוכם רק כ-40% יש רישיון עסק. נציין כי כיום מקודם תהליך של ביטול הצורך ברישיון עד 4 יח' צימרים לעומת 3 יח'.

על פי הנתונים שבידינו, שיעור התפוסה בצימרים עומד על כ-28%. שיעור תפוסה זה אינו מאפשר ביטחון כלכלי לבעלי הצימרים ולכן ישנה בעיה בהוזלת מחירים.

הסיבות למחירי הצימרים הגבוהים הן רבות, החל מניהול לא נכון, מידע תיירותי חסר ומוגבל, עלויות תפעול יקרות, חוסר סטנדרטיזציה ומחירים גבוהים של בתי מלון. כמעט ולא קיימת רגולציה בתחום זה.

משרד התיירות מעודד זה מספר שנים את בעלי הצימרים שלהם יש רישיון עסק לעבור דירוג מרצון במסגרת IBB (Israel bed & breakfast). דירוג זה כולל 3 קטגוריות ומאפשר, לצד הבטחת איכות פיזית מינימלית, דירוג לצורכי תיירות חוץ בעיקר לתיירות בודדים.

המשרד דואג לפרסם את הצימרים אשר עברו דירוג IBB בחו"ל, מתוך מטרה להגדיל הכנסתם באמצע השבוע, שכן התפוסות בזמן זה נמוכות.

## 6. ריכוזיות ותחרותיות

הצורך בהתייחסות לנושא הריכוזיות בתעשיית התיירות נבע מטענות של גורמים שונים כי במקרים רבים מרוכז הביקוש או ההיצע בידי מספר קטן מדי של גורמים ומנוצל על ידם לרעה.

יש לציין כי כל הגורמים שהופיע בפני מליאת הוועדה טענו, כל אחד לגבי עצמו, כי אצלם קיימת תחרותיות מלאה.

נידונה הגדרת המושג תחרותיות בעיקר בענף בתי המלון מתוך ניסיון לבדוק עד כמה עומדים בפני הצרכן מוצרים חלופיים, בעיקר במוצרים שבהם מרוכז השירות התיירותי בידי מספר קטן יחסית של גורמים.

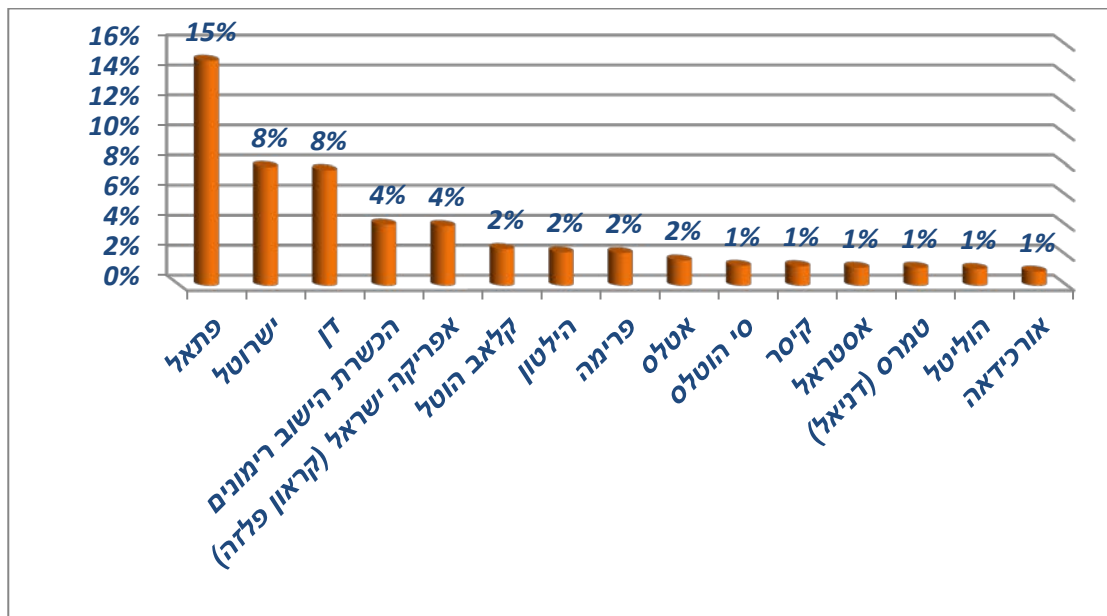
נושא זה נדון הן בהיבט הגיאוגרפי בתוך ישראל, הן מול חלופות נופש בחו"ל והן בחתכים של מספר בתי מלון, מספר חדרים ורמות השירות השונות (רמות בתי המלון).

### א. תחום בתי המלון:

תעשיית התיירות עוברת תהליך משמעותי של התמחות ופיתוח יתרון לגודל שמתבטא במעבר לניהול על-ידי רשתות מלונאות. בתרשים 18 ניתן לראות כי 15 רשתות שולטות ב-54% מחדרי המלון בישראל.

תרשים 18

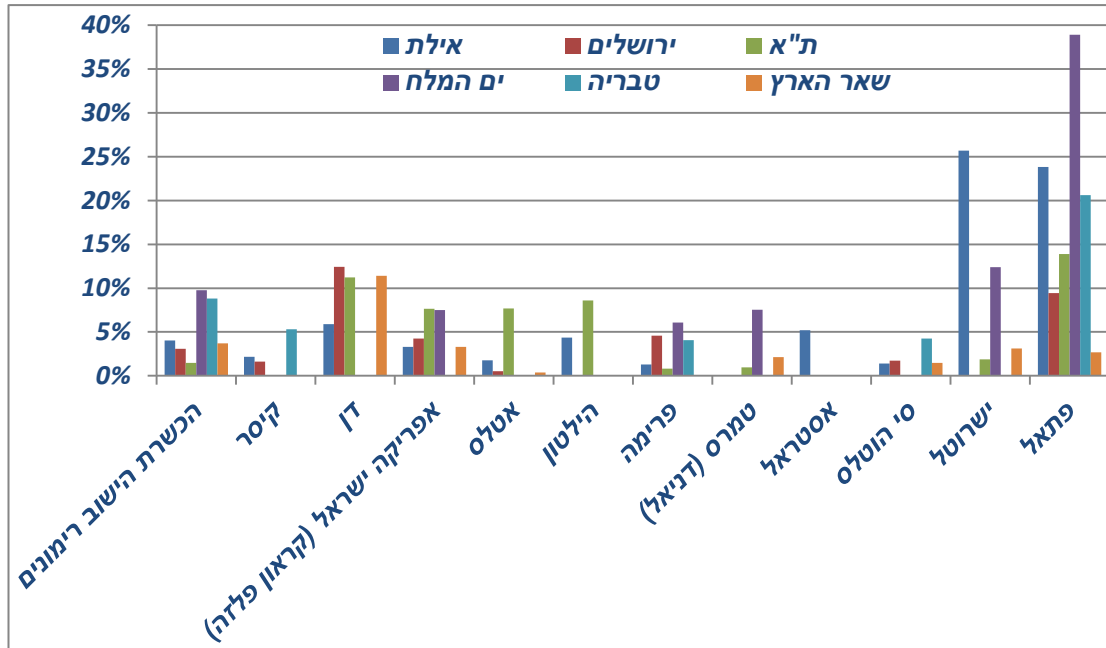
#### אחוז חדרי המלון הנמצאים בשליטת הרשתות השונות לשנת 2012



\*מקור: משרד התיירות ולמ"ס

תרשים 18 א'

התפלגות חדרי בתי מלון לפי רשתות באזורי תיירות



\*מקור: משרד התיירות ולמ"ס

בפני הוועדה הוצגו נתונים מהיועץ הכלכלי ביחס לאזורי אילת וים המלח, שבהם קיים ריכוז של מספר רב של חדרים בידי מספר קטן של רשתות. ריכוז הנתונים מופיע בתרשימים 18 ו-18 א'.

נמצא כי בים המלח נמצאים 39% מחדרי המלון (בכל הרמות) בידי רשת אחת, בעוד רשת שנייה מחזיקה ב-12% מהחדרים ורשת שלישית מחזיקה ב-10% מהחדרים. לגבי אילת נמצא כי רשת אחת מחזיקה בכ-26% מהחדרים, רשת שנייה מחזיקה בכ-25% מהחדרים ואילו רשת שלישית מחזיקה בכ-6% מהחדרים.

בחלוקה לפי רמות בתי המלון נמצא כי בים המלח ברמה A מחזיקה רשת אחת ב-44% מהחדרים, כאשר הרשתות שאחריה מחזיקות ב-18% וב-13% (3 רשתות) – סה"כ 5 גורמים מרכזיים.

ברמה B נמצא כי בים המלח רשת אחת (שאינן לה חדרים ברמה A) מחזיקה ב-29% מהחדרים ושלושת הגורמים שאחריה (כל אחד מלון אחד) מחזיקים ב-24% מהחדרים, כל אחד.

באילת נמצא כי ברמה A מחזיקה רשת אחת 31% מהחדרים וזו שאחריה מחזיקה ב-26% מהחדרים. ברמה B מחזיקה רשת אחת (שאינה הראשונה ברמה A) ב-32% והשנייה, שאינה מחזיקה במלונות ברמה A ו-C, מחזיקה ב-14%.

הוועדה דנה בממצאים הנ"ל ובחלופות העומדות בפני הצרכן המעוניין לנפוש באילת או בים-המלח.

הוועדה מצאה כי ברוב המקרים, אזורים אחרים בארץ אינם מהווים מוצר חליפי/תחרותי ליעדים אלו. כמו כן, נמצא כי אתרים בחו"ל אינם חלופיים, אלא אם פערי המחירים משמעותיים.

יש לציין כי לאחרונה, הממונה על הגבלים העסקים אסר על הפעלת מלון 'הנסיכה' על-ידי רשת 'ישרוטל' בגלל ריכוזיות אשר פוגעת במחירים. זו דוג' לכך שהריכוזיות בתחום החלה להיות מטופלת על-ידי הממונה על הגבלים העסקים.

### **ב. תחום מורי הדרך:**

משרד התיירות רואה במורי הדרך בישראל חוד החנית של תעשיית התיירות ושגרירי המדינה בפני מבקריה. אשר על כן, מושם דגש על הכשרתם של מורי הדרך – כולל הפיקוח על הקורסים, בחינות הרישוי, השתלמויות וקורסי התמחות מיוחדים.

מורי הדרך הפוגשים את התיירים עם הגיעם ארצה ומלווים אותם במהלך ביקורם בארץ הקודש, מהווים אנשי קשר בין התייר והמוצר התיירותי הישראלי, מציגים את הארץ ואת אתריה ומחמדיה, ומשפיעים רבות על חוויית התייר.

מדיניות משרד התיירות הנה לאפשר לכל תייר לקבל הדרכה בשפתו.

קיימים כיום כ-7,500 מורי דרך בעלי רישיון המחדשים רישיונם מדי שנה והדוברים כ-50 שפות. כ-4,000 מהם פעילים, רובם בתיירות נכנסת.

רובם הגדול של מורי הדרך עובדים על פי הסכם קיבוצי הקובע את רצפת השכר ליום. לאחר דיון בנושא ולאחר שהופיעו בפני הוועדה נציגים שונים של התחום והציגו את הבעיות מנקודת מבטם, הגיעה הוועדה למסקנה כי קיים מחסור חריף במורי דרך דוברי שפות, כגון: גרמנית, איטלקית, סינית, קוריאנית, רומנית, פולנית, הונגרית, שבדית, פינית, הולנדית, נורבגית ועוד.

המחסור במורי דרך דוברי שפות מאפשר למורי הדרך לדרוש לעתים מחירים גבוהים מאוד ואולם התופעה היא בשוליים.

**ג. תחום סוכני הנסיעות:**

**1. ריכוז כוח מונופסונו של סוכני נסיעות בתחום תיירות הפנים:**

בפני הוועדה הובאו דוגמאות לריכוז כוח רב בידי משווקים בודדים שזכו במכרזים של מערכות ממשלתיות גדולות. עלה החשש כי ריכוז כוח כזה עשוי להוביל להכתבת מחירים ותנאים.

צוין כי אין דרך למדוד כמה ישראלים נופשים במסגרת מאורגנת וכמה כבודדים. נדונה אפשרות ההתערבות של החשכ"ל במכרזי ממשלה גדולים, במטרה להבטיח פיזור בין סוכני הנסיעות.

**2. מרווחי השוק של הסוכנים:**

הוועדה התייחסה למרווחי השיווק של הסוכנים.

בפני מליאת הוועדה הוצגו נתונים על מרווחי השיווק וחלוקתם בין גורמי השיווק השונים.

הובהר בוועדת המשנה כי הצרכן רואה בפניו את אותו המחיר, בין אם פנה ישירות למלון ובין אם פנה דרך סוכן. בתי המלון אינם מאפשרים ליצור פערי מחירים מתוך חוסר רצון לפגוע בצינורות השיווק.

## 7. גילוי נאות, שקיפות ומידע לצרכן

### א. הגדרת הבעיה:

בפני הוועדה הוצגו מספר היבטים של היקף המידע וסוג המידע הניתן לצרכנים, היבטים המשפיעים על החלטות הצרכן ועל שביעות רצונו מהמוצר שקנה. הרציונל שעומד מאחורי הדברים הוא הפסקת תשלומים מיותרים כתוצאה מפרקטיקות לא הוגנות.

עמדת הוועדה הנה כי גילוי אמיתי שנותן לצרכן את מלוא המידע על השירותים שהוא אמור לקבל, ייתן לצרכן את הכוח לבצע קנייה בצורה מושכלת ולהתחרות על כיסו של הצרכן. כך ידע הצרכן מהו "ערך השירות" עבורו ויחליט כמה הוא מוכן לשלם עבור השירותים שהוצעו לו.

- בפרסומים רבים מופיע דירוג של בתי המלון בכוכבים, אף על פי שדירוג זה אינו קיים ואף אינו חוקי מזה 20 שנה!
- נמצא כי במקרים רבים אין בתי המלון והצימרים מפרסמים ו/או מציגים את המחירים והמגבלות לגבי סוגי השירות השונים (מחיר מקסימלי לחדר בתפוסות שונות, מחיר ל-BB, מחיר ל-HB, מחיר חניה, מגבלות של מספר לילות מינימאלי וכד'').
- אין לצרכנים מידע אחיד המוצג בצורה סטנדרטית לגבי מגוון השירותים הניתנים בבתי המלון (בריקה, מגרשי ספורט, מועדונים, שירותי חדרים, הציוד בחדרים, חניה, שירותי משרד, WIFI וכד'').
- נמצא כי במקרים רבים, הלקוח נדרש לשלם על מספר לילות במלון ולא ניתן להזמין חדר במלון ללילה אחד.
- בפרסומים רבים מופיעות תמונות שאינן משקפות נאמנה את המצב בפועל.
- היעדר דירוג בתי מלון – הוועדה דנה בבעיית התמורה לכסף ובסוגיית המחיר. מניתוח המצב עולה שהיום אין שקיפות בכל הנוגע לתמורה המתקבלת בבתי המלון. דירוג בתי המלון בוטל ב-1992 ומאז, בגלל היעדר דירוג, קיבלה ההשתייכות לרשתות משמעות חדשה, שכן היא היוותה אינדיקטור חלופי שהצביע על איכות המלונאות. סוכני הנסיעות המשיכו להשתמש בדירוג הישן למרות שאינו קיים בפועל. ברגע שמשתמשים בדירוג שאינו קיים, יש בכך משום כשל שוק. נשמעה טענה מצד המלונאים שאין צורך בדירוג בתי מלון, שכן ישנם אתרים אשר מתבססים על משוב הלקוחות (כגון TRIP ADVISOR). טענה זו אינה מקובלת על הוועדה, שכן ברור שמשוב הלקוחות הנו משלים לדירוג, שכן הדירוג קובע את רמת המלון, והמשוב קובע ברמה נתונה איזה מלון הועדף על-ידי השוהים בו. נקודה נוספת הנה שבפועל, בכל אתרי ההזמנות של הסוכנים המפנים לבתי מלון

בישראל מופיע דירוג לבתי מלון, דירוג שלא נעשה על-ידי גורם מקצועי, אלא בעיקר גורר את דירוג העבר שבמרבית המקרים אינו נכון היום.

## פרק ג' המלצות הוועדה:

### 1. ריכוז ההמלצות לפי תחומים:

לאחר שהצגנו בפרקים הקודמים את מרבית הממצאים ולאחר שהוועדה ניתחה את הנתונים ושקלה את הממצאים והמשמעויות, מובאות להלן המלצות הוועדה לפתרון התחומים העיקריים. בתחומים אשר בהם יידרש שינוי חקיקה או החלטות ממשלה, הוועדה קוראת למשרד התיירות לרכז את ההמלצות ולפעול בנדון ולהגיש החלטת ממשלה ליישום הדוח תוך 3 חודשים מיום הגשת הדוח. עד אז יהיה על משרד התיירות לסיים ולהשלים ההמלצות.

### א. תחום המלונאות

לדעת חברי הוועדה, הגורם העיקרי שיביא להורדת מחירים בבתי המלון הוא הגדלת ההיצע, המתבטא בהגדלת מספר בתי המלון ומספר החדרים בישראל. קצב הגדלת ההיצע צריך להיות מעבר לקצב הגידול הצפוי בביקושים הן מתיירות פנים והן מתיירות החוץ.

בהמלצות הוועדה הודגש כי יש להגדיל את ההיצע המלונאי תוך מתן העדפה לבניית בתי מלון ברמות הבינוניות (C-I B), שלגביהם הומלץ לבטל את חובת שטחי ההסעדה והמטבחים וכן להפחית משמעותית את שטחי חדרי הישיבות והפעילות, כולל שטחי שירות ומסחר – כל זאת במטרה להביא להפחתת עלויות בניה ותפעול.

כאמור, החסם העיקרי להגדלת מספר בתי המלון נובע מאי כניסת משקיעים לענף. הסיבה העיקרית לכך היא החשש מהיעדר רווחיות ומהחזר השקעה נמוך, בעיקר במקרים של בניית מלון חדש לפי החוקים והכללים הקיימים.

הוועדה סבורה כי הגדלת הרווחיות והגדלת התשואה על ההשקעה הם אלמנטים מרכזיים שיביאו להגדלת ההיצע ובטווח הארוך – לירידת מחירים בתעשייה. הוועדה סבורה כי בטווח הקצר יש אפשרות שהפחתת העלויות תתורגם גם היא בחלקה להורדת מחירים. הורדת מחירים בטווח הקצר – ובעיקר בטווח הארוך – תתאפשר על-ידי אימוץ הצעדים הבאים:

1. הפחתת ההוצאות השוטפות של בתי מלון.
2. הקטנת ההוצאות הקבועות של בתי מלון.
3. בחינה מחודשת של הרגולציה החלה על התחום, מתוך מטרה לבדוק אפשרות לצמצמה או להתאימה ככל שניתן, ומבלי שייפגעו איכות השרות, רווחתו של האורח ואינטרסים חיוניים אחרים.
4. השוואת ההתייחסות אל הענף כמו לשאר תעשיות היצוא.
5. הבטחת ודאות הכנסות במצב שוק נורמלי על-ידי הבטחת תקציב שיווק ברמה מינימלית לאורך זמן.



6. בחינת מתן פתרון לבעיית האשראי הקיימת לבניית בתי מלון, על ידי מתן "רשת ביטחון" שתסייע לגורמים הנותנים למשקיע ליווי פיננסי ואשראי להקמתו של המיזם.
7. מתן סיוע ממשלתי רק למלונות שמתחייבים להיות מדורגים (לכשיוסדר דירוג המלונות).
8. הוזלת ההשקעה בבניית בית מלון חדש.
9. הגברת התחרותיות בשוק והכנסת מתחרים נוספים לבניית בתי מלון. בנוסף, הגבלת הרשתות הגדולות באזור ים המלח ובאילת.
10. דירוג בתי מלון.
11. הגברת הגילוי הנאות.

## **ב. תחום התעופה**

1. אימוץ מדיניות "שמיים פתוחים" תוך טיפול בבעיות העלולות להיווצר ולפגוע בחברות התעופה הישראליות.
2. תמיכה בהסכם תעופה עם האיחוד האירופי שנחתם בראשי תיבות בחודש מרץ ועל-ידי שר התחבורה ב-31.07.12 והוצאתו לפועל בהקדם.

## **ג. מורי דרך**

1. הכשרת מורי דרך בשפות מיוחדות, שבהן יש מחסור במורי דרך, תוך מתן סבסוד ממשלתי לתהליך.
2. מתן פתרונות ביניים למחסור במורי דרך כאמור לעיל, עד להכשרת מורי דרך חדשים.

## **ד. צימרים**

1. הוועדה ממליצה לזרז ולקדם את הרחבת הפטור מרישיון עסק לאירוח כפרי הכולל עד 4 צימרים, כפוף לצו רישוי עסקים, וזאת במקום 3 כיום.
2. הרחבת היקף הצימרים המדורגים באמצעות IBB וחיבור הצימרים לתיירות חוץ, כך שיינתן פתרון נוסף לבעיית המחסור בחדרי בתי מלון, בעיקר לתיירים שאינם מגיעים בקבוצות (FIT).

## 2. ריכוז ההמלצות לפי נושאים - בתי מלון:

### א. שיפור הרווחיות השוטפת:

תעשיית המלונאות היא תעשייה המאופיינת במבנה עלויות שבו העלויות הקבועות הן רכיב משמעותי בסך כל העלויות. תעשיות high-fixed costs כוללות מלונאות, תעופה, בריאות ועוד. הצלחה עסקית בתעשיות אלה מבוססת, בין היתר, על היכולת לשלוט על העלויות הקבועות ולהפחיתן במהלכי התייעלות של הפירמה. הפחתת העלויות הקבועות תורמת לשיפור ההחזר על ההשקעה, מאפשרת רווחיות ואף מגדילה את סך ההיצע בתעשייה. הרגולציה המוטלת על תעשיית המלונאות הישראלית בתחום כוח אדם (איוש הנובע מדרישות ביטחון קבועות ודרישות איוש קבועות בתקינת מצילים, מפעילי בריכות, מדריכים בחדרי כושר) מהווה רכיב בהוצאות הקבועות ופוגעת קשות בתחרותיות הענף. גם המיסוי המוניציפלי בישראל (ארנונה) הוא רכיב הוצאה קבוע שאינו מביא בחשבון את התנודתיות בפעילות העסקית של המלון. מכיוון שדרישות אלה נגזרות מרגולציה, אין אפשרות להתייעלות מבחינה תפעולית וקיימת מגבלה לתחרותיות מבחינת מחירים כל עוד סעיפי הרגולציה הם סעיפים קבועים. לפיכך, בהתייחס לסעיפי הרגולציה והמיסוי המוניציפאלי, יש להדגיש כי עמדת הוועדה היא שיש לשמור על העקרונות שבשם נבנתה הרגולציה (כגון שלום הציבור וביטחונם) ועל העיקרון שבגינו מוטל המס המוניציפלי (שירות לאזרח ולקהילה). אולם, כפי שעולה מהמלצות הוועדה, יש להכיר בעובדה שרכיבי הרגולציה והמיסוי, שהם בחזקת עלות קבועה, הם בין הגורמים המרכזיים לרווחיות הנמוכה, להחזר הנמוך על ההשקעה, לקצב הנמוך של הגדלת ההיצע ולמחירים הגבוהים. לפיכך, המלצות הוועדה בנושאים אלה מתמקדות בניסיון להפוך את הוצאות הרגולציה והמיסוי הקבועות להוצאות משתנות. קרי, יש חשיבות עליונה למציאת הדרך ליישום המלצות אלה כדי שמנהלי מלון יוכלו להקטין את הוצאות כוח אדם (כגון מצילים, מפעילי בריכות, מדריכים בחדרי כושר) בתקופות שפל. כמו כן, חשוב להפוך את המסים המוניציפליים (ארנונה) להוצאה משתנה המבוססת על פעילות המלון (המתבטאת בתפוסות). תיקונים אלה יתרמו ליכולת להפחית את בסיס ההוצאה הקבועה, יגדילו את הרווחיות ואת התשואה על ההון, יביאו להגדלת ההיצע ויפחיתו את המחירים.

### 1. תחום האבטחה

הוועדה סבורה שיש לבחון את מדיניות המשרד לביטחון פנים בנושא, תוך התייחסות לדרישות לרמת אבטחה ולגמישות בהפחתת דרישות ביטחון ביחס לתרחישי בסיס, כפי שנעשה בסקטור הציבורי ובסקטורים שבהם הביטחון ממומן ממקורות ממשלתיים.

הוועדה ממליצה כי המשטרה תבחן מחדש את הנחיותיה במגמה להפחית ולצמצם ככל האפשר את דרישות האבטחה, וזאת במטרה להוזיל את העלויות המוטלות על בתי המלון בתחום זה בדומה להקלות שניתנו במרחב הציבורי במשך הזמן. בנוסף,

הוועדה ממליצה על הקמת מנגנון שיאפשר שינוי ברמות האבטחה הנדרשות במלון במקביל לשינויים של דרישות האבטחה בסקטורים אחרים ודומים שבהם מימון האבטחה הוא ממשלתי.

## 2. תחום כשרות

### כאמור זה התחום הרגולטורי היחידי שהנו וולונטרי

הוועדה ממליצה:

לבחון עם הגורמים המוסמכים קביעת גודל מינימלי למלונות שבהם יופעלו משגיחים בפועל, כך שבמלונות שבהם היקף ההסעדה קטן ינהגו כמו במסעדות. במלונות מתחת לגודל שייקבע, יתבצע הפיקוח על-ידי:

א. נאמני כשרות מקרב העובדים.

ב. על-ידי הפעלת משגיח משותף למספר בתי מלון או עסקים (משגיח נודד).

## 3. מצילים בבריכות שחייה, מדריכים בחדר כושר ומפעילי בריכות

### א. מצילים בבריכות שחייה

בפני הוועדה נטען שבחלק ממדינות אירופה ובמדינות נוספות בעולם אין חובת מציל בבריכות במלונות, או שהדרישות לנוכחות מציל מופחתות בהשוואה לישראל. עוד נטען בפני הוועדה כי בתקופות רבות במהלך השנה נוכחים מצילים בבריכות הפתוחות שבהן מספר משתמשים קטן.

הוועדה סבורה כי אין לבטל חובת החזקת מציל בבריכה במלונות נופש בתקופת חופשות בתי הספר, חגי ישראל השונים, ובחודשים יולי-אוגוסט הנחשבים כתקופות עומס. עם זאת, הוועדה ממליצה **לשקול ולבחון** הפחתת הדרישות לנוכחות מציל בבריכה בתקופות שאינן נחשבות כתקופות עומס כאמור לעיל.

יש לשקול מתן הקלות כאמור רק במלונות עירוניים שאינם מוגדרים כמלונות נופש ובמלונות נופש באמצע השבוע ושלא במהלך חופשות מביה"ס או חגים.

בכל מקרה, גם אם יינתנו ההקלות כאמור לעיל, הן לא תחולנה על בריכות הפתוחות גם לשימוש של מי שאינו אורח המלון, כגון בריכה הפתוחה לשימוש הציבור הרחב באמצעות דמי כניסה או באמצעות מינוי.

מהלך שכזה עשוי להביא להורדת עלויות בהיקף של כ-37 מיליון ₪ בשנה.

### ב. מפעילי חדר כושר

נוכח טענות שהוצגו בפני הוועדה על כך שברוב מדינות אירופה החברות ב-OECD לא חלה החובה לנוכחות מדריך בחדר כושר במלון, ונוכח מצב הדברים, כפי שהוצג לוועדה, שלפיו, בישראל, במשך תקופות רבות ושונות במהלך השנה נוכחים מדריכי כושר בחדר כושר ללא משתמשים או עם מספר קטן של

משתמשים: הוועדה סבורה כי יש לבחון אפשרות להשאיר לשיקול דעת המלון אם להחזיק מדריך בחדר הכושר, וזאת כאשר חדר הכושר משמש רק עבור אורחי המלון.

בכל מקרה, הוועדה סבורה כי אין מקום להקלות במקרה שחדר הכושר ישמש מנויים/משתמשים בתשלום, וראוי לדעתה להחיל על חדרי כושר כאלה אותם כללים החלים בחדרי כושר ציבוריים שבהם מתאמנים גם אנשים שרכשו מינויים וכד'.

#### ג. מפעילי בריכות שחייה

נוכחות מפעיל הבריכה מעוגנת בתקנות ונקבעה על פי ניסיון לא מוצלח בתפעול בעבר.

יחד עם זאת, יש מקום, לדעת הוועדה, לבחון הדרישה לזמינות מפעיל בריכת שחיה בכל שעות פעילות הבריכה בעידן שבו יש מכשור ממוחשב. על כן, הוועדה ממליצה לגורמים הממונים על הנושא לבחון הצעה שהוצגה בפני הוועדה, שלפיה בכל מלון שבו יש בריכה, ישמש אחד מעובדי המלון אשר הוכשר לנושא גם כמפעיל הבריכה ויהיה זמין בטווח של כ-10 דק' קריאה לבריכה. עוד ניתן לבחון הטלת חיוב על אותו עובד לבדוק את הבריכה לפני פתיחתה ומדי שעתיים על מנת לוודא שאין זיהומים, תקלה במערכת המסננים, נפילת לחץ, זרימה חוזרת וכד'.

במלונות עד 150 חדרים שבהם יש בריכות קטנות, הוועדה ממליצה לבדוק האפשרות שהמציל יהיה מפעיל הבריכה לאחר שיעבור הכשרה מתאימה. בכל מקרה, הוועדה סבורה שאין לשנות את הכללים ביחס לבריכות אשר אינן משמשות אך ורק את אורחי המלון, אלא הן בריכות פתוחות לציבור. עוד ניתן לשקול חיוב להעסיק מפעיל בריכה בדומה לחיוב הקיים כיום בתקופות העומס (יולי, אוגוסט וחגים).

#### 4. תחום כוח אדם ויחסי העבודה

המלצות עיקריות בתחום:

א. להקים צוות משותף למשרד התמ"ת, משרד התיירות וכל גורם רלוונטי, שיבחן אפשרות לרפורמה בחקיקה לצורך התאמתה לאופי העבודה במלונות, או לקבלת היתרים מתאימים במקום שבו החקיקה מאפשרת זאת. במסגרת דיוניו יוכל הצוות לבחון מגוון הצעות, ובין הצעות אלה:

1. לאפשר לענף פיצול עבודה מעל ל-3 שעות.

2. לאפשר לנערים לעבוד בשבת ומאוחר יותר בערבים בימים שלאחריהם אין יום לימודים.

3. לאפשר שעות נוספות – לפחות 3 שעות ביום או 12 שעות בשבוע, ולא יותר מ-3 פעמים בשבוע.

4. לאפשר העסקת פקידי קבלה בשעות הלילה עד 14 יום מתוך 24 יום בחודש, בהתאם לנהוג בבתי חולים.

מוצע להטיל על הצוות המשותף להגיש המלצותיו תוך 3 חודשים.

ב. הוועדה ממליצה על הפיכת התעסוקה בתיירות מ"עבודה" ל"מקצוע", שכן התחלופה היום גבוהה מאוד ויש לה מחיר כבד בעלויות כ"א. אשר על כן יש לפעול להעלאת רמת המקצועיות בתיירות להכשרה מקצועית ביותר תחומים.

## 5. מיסוי עודף - ארנונה

א. כאמור, גביית הארנונה מבתי מלון בישראל יוצרת שתי בעיות בהשוואה למדינות אירופה: באירופה ההוצאה משתנה, ואילו בארץ ההוצאה קבועה וגבוהה (לחדר, ללילה) פי 3-2.5.

הוועדה ממליצה לפנות לגורמים המוסמכים במטרה לבחון הפיכת הארנונה לפונקציה של תפוסת חדרים והפדיון ולהפחיתה לרמה האירופאית. אחת הדרכים המקובלות בעולם לעידוד בניית בתי מלון הנה קביעת מנגנון גביית מסי ארנונה באופן יחסי לשיעורי התפוסה של בתי המלון. ההיגיון העומד מאחורי הצעה זו גורס כי מלון בעל שיעורי תפוסה מצומצמים אינו צורך שירותים עירוניים ומהווה נכס ריק. הוועדה ערה לגישה הרווחת בממשלה לפיה תשלומי ארנונה אינם תלויי שירות והם מהווים מס לכל דבר, אולם נראה כי בכל הקשור לבתי המלון, על תפיסה זו להתקדם ולהשתנות, וזאת מן הטעמים הבאים:

- בתי מלון נבנים ברובם על קרקע בעלת ייעוד מלונאי המאפשר אך ורק שימוש כבתי מלון. בנוסף, תמ"א 12 אוסרת על כל גריעה של שטחים מלונאים. יוצא, אם כן, שבית המלון הנו עסק הנטול כל גמישות להתמודדות עם מצבי משבר החיצוניים לו, וזאת בניגוד לבתי עסק אחרים שיכולים פעמים רבות לנצל את המבנה לשימושים אחרים.

- בית מלון נבנה על פי תקנים פיזיים שאינם מאפשרים כל שימוש אחר במבנה.

לצד זאת, הוועדה מודעת לקושי הפיסקאלי הטמון בהצעה לגבי יכולתן של הרשויות המקומיות להתמודד עם השינויים הצפויים בתקבולי הארנונה. חוסר ודאות זה מחריף מאחר שהפחתה בתקבולי ארנונה ממלונות צפויה להתרחש בעתות משבר כלכלי הנובע ממצאות ביטחוניות, המהווה פעמים רבות גם סממן למשבר כלכלי כלל-משקי שמקשה ממילא על תפעולה השוטף של הרשות המקומית.

ב. במקרה שהארנונה לא תהפוך לפונקציה של תפוסת חדרים, מוצע לבטל את תשלום הארנונה על מסדרונות ומעברים כנהוג במשרדים ובקניונים, ולבטל את הארנונה על שטחים ציבוריים נוספים שאינם מניבים.

ג. מוצע למסד מנגנון, שכבר יושם בעבר, לפיו עם פרוץ משבר ענפי כהגדרתו בפרק האשראי – המדינה תסייע לבעל בית מלון בתשלום שלישי מתשלומי הארנונה במהלך תקופת המשבר, העירייה מצדה תפחית בשליש את גובה התשלום והמלון יישא בשליש מגובה התשלומים בלבד.

מנגנון זה מהווה, לדעת הוועדה, כרית ביטחון נוספת לענף, המגלמת בלמים ראויים בין כלל השחקנים ולמעשה מיישמת מנגנונים שהופעלו בעבר בהצלחה, בעתות משבר כדוגמת מלחמת לבנון השנייה. משרד התיירות, בשיתוף עם משרד הפנים, יגבש המלצה בנושא ברוח המלצות הוועדה, כאמור לעיל.

#### **6. פיזור התיירות על פני כלל חודשי השנה וגיאוגרפית**

התיירות הנה ענף עונתי וכתוצאה מכך ישנם חודשים הנחשבים לחלשים יותר מבחינת ביקושים ותפוסות. הגדלת כמות התיירים השוהים בבתי מלון בתקופות אלו הייתה משפיעה בצורה חיובית על הרווחיות. המלצות הוועדה בנקודה זו היא שמשרד התיירות יפעל בשיתוף פעולה עם תעשיית התיירות ויבחן אם ניתן להגביר את מאמצי השיווק בתקופות השפל מעבר לנעשה היום ולפזר את התיירות גיאוגרפית למקומות עם ביקוש נמוך יותר.

## **ב. הפחתת הוצאות לבניית בתי מלון:**

הוועדה מצאה שיש בארץ מספר בעיות מהותיות אשר גורמות להתייקרות ההוצאות לבניית בתי מלון ופוגעות ברווחיות.  
כאמור, הוועדה ממליצה במסגרת שיפור הרווחיות לנקוט מספר צעדים משמעותיים אשר יגרמו להקטנת ההוצאות על בניית בתי מלון, הן בדרך של בנייה זולה יותר והן בדרך של קיצור משך הזמן לבניית בית מלון.

### **1.1. תחום התקנים הפיזיים**

#### **1. ביצוע הקלות בתקנים**

במסגרת ממצאי הוועדה המתמקדים בהגדלת ההיצע המלונאי, החליטה הוועדה להמליץ על דרכים להקל ולהוזיל בניית בתי מלון בישראל. הוועדה מברכת על יוזמת משרד התיירות לעדכון חוברת התקנים הפיזיים לתכנון וסיווג מתקני אכסון תיירותי, וממליצה על השינויים הבאים:

- א. ביטול הדרישה למינימום של שטחי מסחר במלונות מכל הסוגים ובכל הרמות – הקצאת שטח למסחר במלונות תהווה אופציה לבחירת היזם בלבד ולא תנאי לעמידה בתקנים. לחלופין, קביעת שטחי מסחר מינימאליים הכרחיים לשירות לאורח במלון.
- ב. ביטול דרישת המינימום לשטחי הסעדה ומטבחים במלונות עירוניים ברמות B, C ו-D. הקצאת שטח לשטחי הסעדה, חדרי אוכל ומטבחים במלונות עירוניים ברמה עממית תהווה אופציה ולא תהווה תנאי לעמידה בתקנים. במלונות עירוניים ברמה B תבוטל דרישת המינימום כאמור עם הפיכתו של הטרקלין המלונאי לרב שימושי ומבלי לסתור את התקנות הקיימות בנושא.
- מלונות שיחליטו לא להקצות שטחי הסעדה יתנהלו ללא הגשת מזון ולכן לא יידרשו להקצאת שטחים על פי דרישות משרד הבריאות.
- ג. בדומה, ביטול הדרישה, בכל הנוגע למלונות נופש ברמות D ו-C, לשירותי הסעדה ומטבחים באזור שבו קיימות חלופות הסעדה ראויות ובאישור מראש של משרד התיירות.
- מלונות שיחליטו לא להקצות שטחי הסעדה יתנהלו ללא הגשת מזון ולכן לא יידרשו להקצאת שטחים על פי דרישות משרד הבריאות.
- ד. הנחת העבודה היא כי מלונות כאמור בסעיפים 2 ו-3 יוכלו להישען על תשתית ההסעדה הקיימת בסביבתם הקרובה על מנת לספק לאורחיהם את השירותים הנדרשים בתחום, דבר זה יתרום לצד שיפור רווחיות המלון להתפתחותה הכלכלית של סביבת בית מלון.
- ה. הפחתה משמעותית בדרישות לשטחי חדרי ישיבות ופעילות במלונות מכל הסוגים ובכל הרמות.

1. הפחתה משמעותית בדרישות לשטחי שירות (צמצום שטחי מחסנים, חדרי שירות, משק בית, שירותים ציבוריים וחדרי מכוונות ואחזקה) במלונות מכל הסוגים ובכל הרמות.

2. קביעת מנגנוני גמישות מיוחדים לגבי דרישותיהן הפיזיות של רשתות בינלאומיות המקימות בישראל בתי מלון, או של רשתות ניהול הכותרות חוזי ניהול ארוכי טווח עם בתי מלון בישראל. במסגרת זו מוצע לפטור ההנחיות לתקנים פיזיים את הקמתם של בתי מלון המצויים בבעלותן של רשתות מלונאיות בין לאומיות.

## **2. פיקוח ובקרה על השימוש בקרקעות מלונאיות למלונות בלבד**

התקנים הפיזיים כולם משמשים, בין היתר, ככלי לוודא שהמלון יישאר בייעודו המלונאי ולא יוסב לשימושים אחרים. הוועדה קובעת כי בתקנים הפיזיים נעשה שימוש לצורכי מניעת שימוש לא הוגן בקרקע ובנכסים מלונאים. שימוש לצורך זה הנו שימוש שגוי, שכן במקום לטפל בבעיה כמקובל באמצעות אכיפה, התקנים הפיזיים יצרו עלויות מיותרות אשר הגדילו את הוצאות המלונות והעלו את המחירים.

לצד הרחבת הגמישות בהנחיות לתקנים הפיזיים כמוצע לעיל ובמקביל להם, מצאה הוועדה לנכון להמליץ על העמקה והרחבה של האכיפה בתחומי התכנון והבנייה של בתי מלון ובתחומי הפעלתם, וזאת באמצעות הצעדים הבאים:

א. ייעוד תקן מיוחד במחלקה לאכיפת דיני מקרקעין במשרד המשפטים, אשר יהיה אמון אך ורק על אכיפת השימוש המלונאי בקרקעות תיירותיות ועל מניעת זליגת השימוש לטובת שימושים כדוגמת מגורים, מסחר או בתי אבות. הפרקליט בתקן זה יעבוד בתיאום מלא עם משרד התיירות.

ב. כאמצעי בקרה נוסף יש להפעיל יישום מהיר של מנגנון דירוג בתי מלון לעידוד המלונות להצטרפות למסלול הדירוג. הנחת העבודה היא כי הצטרפות למסלול זה תבטיח שמירה על איכות המוצר התיירותי הן ברמה התכנון הפיזי, והן ברמת הציוד, האבזור ורמת השירות הניתנת לתייר.

## **2.ב. רישוי עסקים**

הוועדה למדה על הרפורמה הצפויה ברישוי עסקים.

במסגרת הרפורמה תהיה רגולציה ארצית אחידה ותוקם לעניין זה ועדת ערר.

הוועדה משוכנעת כי יישום הרפורמה האמורה יתרום בין היתר לענף המלונאות וקוראת ליישומה המהיר. מלונות שיחליטו שבהם יוכן, יטופל ויוגש מזון יעמדו בתקני משרד הבריאות כפי שמופיעים בתקני רישוי עסקים.

אם יישום הרפורמה יתעכב, מומלץ להקים ועדת אד-הוק בנושא.



### 3.ב. אכסון מלונאי מיוחד

א. Time sharing - הוועדה סבורה כי אכסון על קרקע מלונאית בשיטת Time Sharing – כאשר השימוש נעשה ללא רישום הזכויות בטאבו וכולל אך ורק זכות שימוש מוגדרת וקבועה בד"כ, שבועית או דו-שבועית בשנה לנופש עתידי במלון ולא ליחידה מסוימת – אינו מהווה זרז לעסקאות פיקטיביות כאמור ואינו מוגבל במיקום על פי הוראות תמ"א 12. נכון הדבר, כי בעבר היו לא מעט בעיות בנושא, אך הלקח הופק ולא נכון לבטל השיטה בגלל בעיות העבר. שיטה זו יפה הוכיחה את עצמה בעולם ואין סיבה שלא תיושם בהצלחה במדינת ישראל.

על כן מוצע כי משרד התיירות יפעל להבהרת עמדה זו במסגרת תיקון חוזר מנכ"ל מספר 5/2009 על עדכוניו, ויכריז כי ניתן להקים אכסון מסוג Time Sharing גם "במלון רגיל" בכפוף לתנאים האמורים על קרקע שייעודה תיירותי. בכך ניתן יהיה להגביר את אטרקטיביות הקרקעות המלונאיות ולהרחיב את סיכויי התממשותן ככאלה. בנוסף, מוצע כי החוזה שיערך לצורך כך, בין הבעלים לבין רוכשי הזכויות, יאושר בבית הדין לחוזים אחידים, וזאת כדי למנוע את תרמיות העבר.

ב. שימוש במנגנוני זכויות הבנייה לטובת הגדלת כלכליות הקמתם של בתי מלון.

1. הגדלת כמות המסחר התיירותי – להגדיל את כמות המסחר התיירותי על קרקע שייעודה מלונאות. כיום על פי כללי משרד התיירות, מוגבל היקף המסחר לעד 4% מהשטח ולא יותר מ-200 מטרים. הכפלת השטחים המסחריים המותרים תאפשר להגדיל את רווחיות הפרויקט באזורי ביקוש – המטרה הנה הגמשת שטחי המסחר לגודל המלון.

2. המרת חלק מזכויות הבנייה - להמיר חלק מזכויות הבנייה ממלונאות למגורים ובכך לאפשר את התממשותם של פרויקטים רבים. לאור העובדה כי היישום של מדיניות זו מחייב את תיקון הוראותיה של תמ"א 12, הרי שלדעת הוועדה סיכויי ההצלחה של מהלך מסוג זה נמוכים, אם כי הפוטנציאל הכלכלי הוא משמעותי. חשוב לציין שאם תתאפשר המלצה זו, עליה לעמוד במגבלות מסוימות.

3. הוספת זכויות על קרקעות למלונאות – הוועדה ממליצה להביא לקבלת החלטת ממשלה בדבר מתן תוספת אוטומטית של זכויות מגורים או משרדים על גבי הזכויות המלונאיות הקיימות לטובת הקמת בתי מלון חדשים, וזאת לתקופה זמנית וקצרה. מהלך מסוג זה יביא לזינוק בביקושים לקרקעות מלונאיות ויאפשר יישום בנייתם של אלפי חדרי בתי מלון.

4. הגברת השימוש המשולב – הוועדה ממליצה על הגברת השימוש המשולב על קרקע למלונאות. לשם ביצוע החלטה זו ימנה משרד התיירות צוות בשיתוף עם גורמי התכנון המוסמכים, אשר יציג המלצותיו תוך 3 חודשים מיום הגשת הדוח. הבדיקה תיעשה על בסיס בדיקת תשואה של האופציות הקיימות.

#### **4.ב. יצירת "רשת ביטחון" ענפית**

אין ספק כי סוגיית הרגישות הביטחונית עומדת במרכז חששו של השוק הפיננסי להעניק אשראי לבניית מלונות. לכן, הוועדה סבורה כי על המדינה להעמיד לרשות השוק כלי שמשמעותו הפיננסית הנה התחייבות כי המדינה תעמוד לצדם של היזמים בשעת התרחשותם של אירועים גיאופוליטיים קיצוניים הבולמים כניסות תיירים לישראל. במצב זה, המדינה תכריז כי היא תבטיח שמיזמים בתחום המלונאות יחזירו החוב לבנקים בשעות משבר שנכפה כתוצאה מגורמים גיאופוליטיים קיצוניים.

על כן מוצע ליישם מודל הקובע מנגנון ותנאים לקבלת שיפוי על נזקים שייגרמו למלונות כתוצאה מהרעה חמורה באזור, אשר תגרום לירידה חריפה בלינות. מנגנון השיפוי ייכנס לתוקף עם הפעלת שלושת הטריגרים שניתנים למדידה כמותית פשוטה:

א. מספר הכניסות השנתיות לישראל של תיירים ירד מתחת למספר מסוים של תיירים כתוצאה מבעיה גיאופוליטית.

ב. אחוזי התפוסה השנתיים הממוצעים בתקופת המשבר בבתי מלון באותו אזור ירדו ביותר מ-X נקודות האחוז (למשל 20%) ביחס לתקופה המקבילה בשנה שקדמה למשבר.

ג. התפוסה השנתית של בית המלון בתקופת המשבר ירדה ביותר מ-Y נקודות האחוז (למשל 25%) ביחס לתקופה המקבילה בשנה שקדמה למשבר.

ד. המלון נקלע לקשיי תזרים כתוצאה מהמצב והוא אינו עומד בתשלומי הסילוקין של הלוואותיו.

מנגנון הערבות יכלול את תשלום הריבית והקרן לתקופת המשבר בלבד. החזרים אלו יירשמו כהלוואות לטובת בעלי המלון בריבית פריים, אשר יחויבו להחזיר עם סיום תקופת המשבר, בפרק זמן שייקבע מראש. החזר ההלוואות למדינה יהווה תנאי לזכאות למענקי השקעה עתידיים. יישום המנגנון האמור יתבטא בסופו של דבר בנטרול כשל השוק הגדול ביותר הקיים בענף.

למשרד התיירות יש ניסיון מוצלח מאוד במתן "רשת ביטחון" לטובת טיסות שכר לארץ, בעיקר לאילת (חוזר מנכ"ל 13/2011 נוהל התקשרות מיוחד בהסכמי "רשת ביטחון" לטיסות שכר לשנת 2012, חוזר זה מתחדש מדי שנה). "רשת הביטחון" הזו, הניתנת זה מספר שנים, יש השפעה פסיכולוגית חשובה על חברות התעופה בכך שהם מעזות ו"מרממות" טיסות שכר לישראל, בעיקר לאילת. עלותה נמוכה (רק כ-30% מההתחייבויות) ואנו מניחים שגם "רשת הביטחון" שתיתן לבנקים כביטחון עבור מתן אשראי לבניית בתי מלון חדשים תהיה בעיקר בעלת אפקט פסיכולוגי אשר עלותה תהיה קטנה ביותר.

ההצעה תיבדק יחד עם החשב הכללי וככל שתסוכם היא תעוגן בהחלטת הממשלה אשר תקבע בין היתר כי עם צמצום מספר הכניסות השנתיות כאמור, ימנו שר האוצר ושר

התיירות ועדת אשראי שתפקידה יהיה לאשר את התשלומים לספקי האשראי בתנאים האמורים. החלטת הממשלה תאפשר לחברות הדירוג לדרג פרויקטים מלונאיים ובכך תאפשר, בין היתר, יצירת מתן אשראי משותף לבנקים ולמוסדות. במסגרתו הבנקים ייקחו על עצמם את סיכון הבנייה והמוסדיים – את סיכון ההפעלה.

#### **5.ב. הקמת מסלולי היתר מהירים בערי תיירות**

הוועדה סבורה כי יש להעמיד לרשות מיזמים מלונאיים בערי תיירות מרכזיות בישראל מסלולי היתר מהירים. על כן ממליצה הוועדה לפעול להקמת יחידות לקידום פרויקטים מלונאיים ברשויות תיירותיות, כגון ירושלים, אילת, תל-אביב, טבריה והמועצה האזורית תמר, מחלקות רישוי מלונאיות לקידום ואישור של תוכניות מפורטות והיתרים להקמת בתי מלון, הרחבתם ושיפוצם של בתי מלון, הסבת מבנים לבתי מלון והשבה של מבני בתי מלון לשימוש המלונאי ובהתאם לעמידה בדרישות החוק.

יישום הצעד האמור אינו משנה את מהות ההליך הסטטוטורי, אך יאפשר לקצר את התקופות הסטטוטוריות הארוכות אשר מצמצמות כיום את המוטיבציה של היזמים לבנות בתי מלון.

בירושלים ובתל אביב כבר הוקמו יחידות ייעודיות כאלה. מהופעת יזמים בפני הוועדה עולה שבעוד שבירושלים המצב שופר, בתל אביב עדיין קיימות בעיות רבות.

#### **6.ב. התאמת מענקי חוק עידוד להשקעות הון**

מענקי השקעה מסייעים ליזם לצבור את ההון העצמי הדרוש לו לשם הקמת בית מלון חדש.

עקב עלויות ההקמה הגבוהות וכתוצאה ממחסור במקורות זמינים אחרים למימון ההשקעה, הופך המענק לחשוב בכל הקשור להקמתם של בתי מלון חדשים. על כן הוועדה סבורה כי על משרדי האוצר והתיירות לגבש המלצה לגבי מדיניות חדשה לחוק עידוד השקעות הון למלונאות באזורי הביקוש החשובים.

#### **7.ב. הפחתת מחירי מינימום לקרקעות המשוקות על-ידי מנהל מקרקעי ישראל**

ישנו מספר לא קטן של מקרים שבהם קרקעות למלונאות לא שווקו בגלל מחירי מינימום גבוהים ממה ששיקף השוק.

על כן הוועדה ממליצה למועצת המנהל לבחון פרסום מכרזי הקרקע לשימוש מלונאי כאשר מחיר המינימום יעמוד על 30% מהערכת השמאי ולא 50% כפי שנהוג היום.

## **8.ב. כלים נוספים לתמרוץ בניית מלונות על קרקע שיעודה מלונאות**

פעמים רבות, יזמים הזוכים בהקצאת קרקע במכרז או בפטור ממכרז עבור שימוש מלונאי, מתמהמהים שנים ביישום הבנייה. זאת, מתוך ציפייה לעליית ערך הקרקע או מתוך כוונה לתקן את התב"ע ולהרחיב את זכויות הבנייה במסגרתה. בנוסף ישנם יזמים הפועלים להסב את ייעודה של הקרקע לשימושים אחרים. הוועדה סבורה כי יש ליצור מנגנון אוטומטי לפיו קרקע שהוקצתה ליזם על ידי מנהל מקרקעי ישראל לטובת בניית בית מלון ואשר חלפו 10 שנים מיום ההקצאה וטרם החל להיבנות בית המלון – הקרקע תילקח בחזרה מידי היזם ומנהל מקרקעי ישראל ישווקה מחדש ליזמים שיתחייבו לבנייה מלונאית תוך 5 שנים. לגבי קרקע פרטית אשר לא בונים עליה במשך כ-10 שנים, מוצע לבחון הטלת מיסוי לשם תמרוץ בנייה על בסיס הייעוד.

## **9.ב. עידוד הרחבת בתי מלון באמצעות מנגנון שיפוצים**

הוועדה סבורה כי יש להגביל את הענקת מענקי השקעה לצורך שיפוצים רק למלונות המבצעים גם הרחבה ומגדילים בכך את היצע החדרים הקיים בהם. זאת משום שהמפתח לתוספת זמינה ומיידית של חדרי מלון נמצא בהרחבת המלונות הקיימים, תוך שימוש במבנים, בתשתיות ובשירותים קיימים ובהליך סטטוטורי קצר ופשוט יחסית.

## **10.ב. עידוד בניית מלונות עממיים C על פני מלונות אחרים**

בהתאם לאמור לעיל, סבורה הוועדה כי יש להקדיש מאמצים ומשאבים רבים יותר לטובת הקמתם של חדרי בתי מלון עממיים בדרגה C. פעולה זו ניתן להשיג בכל אחת מן הדרכים הבאות:

1. בחינה של הגדלת גובה המענק באופן קבוע לחדרי בתי מלון בדרגה C על חשבון הפחתת מענקים למלונות בדרגה A ו-B. באופן זה, תגדל הכדאיות שבהקמת חדרי בתי מלון מדרגה C ביחס לחדרים אחרים והיצע החדרים צפוי לגדול בהתאם. יש למנות ועדה משותפת לאוצר ולתיירות אשר תדון בנושא. מהלך זה כרוך בין היתר בתיקוני חקיקה והוא צפוי לארוך זמן רב.

2. בחינת אישור ממשלה למתן מענקים מנהליים בשיעור של 4% לטובת מענקים למלונות ברמה C. מענקים אלו ניתנו על ידי הממשלה לכלל המלונות עד לשנת 2008. על כן מוצע להחזיר לתוקפו את המענק המנהלי ולייחדו למלונות מסוג C בלבד.

אין הוועדה ממליצה לעודד באופן חריג בניית מלונות מסוג D.

בכל מקרה הוועדה ממליצה לתעדף מלונות מסוג C כל עוד מלונות אלו אינם עומדים בהיקף הנדרש של מלונות מסוג זה על פי דוח רותם.

### 3. התעופה לישראל - מדיניות "שמיים פתוחים" והסכם התעופה עם האיחוד האירופי

הוועדה הבינה כי הסכם התעופה שנחתם בראשי תיבות עם האיחוד האירופי יגרום לגידול משמעותי בתנועת התיירות לישראל ובמקביל לירידת מחירי הטיסות ארצה, ועל כן היא תומכת בחתימה על ההסכם בהקדם האפשרי. כבר בשלביו הראשונים של ההסכם קיים צפי לירידת מחירים בתעופה מצרפת, איטליה, גרמניה, פולין וספרד וכן בשווקים קטנים יותר. עם סיום ההדרגתיות המוגדרת בהסכם ופתיחת השמיים במלואם, צפויה ירידת מחירים מכל השווקים באירופה.

על פי ההסכם שהוגש לממשלה, במסגרת ביצוע ההסכם יתבצעו באופן הדרגתי מהלכים שיאפשרו לחברות התעופה הישראליות להתכונן לשינויים הצפויים.

בנוסף, ניתן לצפות להתפתחות משמעותית בתעופה ממדינות מהן קיימת כיום נגישות מוגבלת מאוד לישראל, כגון מדינות סקנדינביה, בשל האפשרות שתינתן לחברות אירופיות נוספות לטוס לארץ ממדינות נוספות.

פתיחת השמיים במתכונת הנוכחית אינה צריכה להוביל לפגיעה במובילים המקומיים, שכן גידול במספר הטסים ליעד עשוי ליצור עבורם אפשרויות חדשות.

ירידת המחירים כתוצאה מיישום ההסכם צפויה להגדיל משמעותית את תנועת התיירות ארצה, את מספר המועסקים ואת ההכנסה הכוללת למשק הישראלי.

הוועדה רואה לנכון להמליץ לממשלה לחתום על ההסכם תוך התחשבות בחברות התעופה הישראליות ותוך יצירת תחרות הוגנת, שכן חשוב שתתקיים תעופה ישראלית חזקה.

#### 4. הצימרים

הוועדה בחנה את הנושא והגיעה למסקנה כי אין כרגע צורך בעידוד בניית צימרים נוספים, למעט באזורים ספציפיים העוברים תהליך פיתוח מיוחד או במגזרים ספציפיים שבהם לממשלה יש עניין מיוחד להעלאת שיעור התעסוקה ולהם יש פוטנציאל, כגון: נצרת, המגזרים הדרוזי והבדואי באזור דרך הבשורה והנגב.

המטרה היא לסייע לצימרים ליהנות מהתיירות הנכנסת ומתיירות הפנים, בעיקר בתקופות השפל השונות. הוועדה מציעה למשרד התיירות לכוון את מאמצי השיווק לתקופות אלו. לצורך כך יש לדאוג שיהיו סטנדרטים של ניהול עסק ומידע לכל צימר וצימר שיוקם בסיוע ממשלתי.

להלן המלצותינו:

א. חובה על בעלי הצימר המפרסם ו/או המשווק באינטרנט לפרסם את כלל מרכיבי השירות המוצע ומחיריהם.

ב. אם לבעלי הצימר אתר אינטרנט, יש לציין את כתובתו בכל פרסום שהוא.

ג. פרטי החובה שיש לכלול בכל פרסום באינטרנט הם:

נתונים כלליים:

1. האם קיים רישיון עסק או אישור הפעלה

2. אם אין רישיון עסק או אישור הפעלה:

א. האם קיים אישור של מכבי האש

ב. האם קיים אישור של משרד הבריאות

3. האם הצימר נגיש לבעלי מוגבלויות

4. האם יש בצימר מטבחון

מחירים:

1. המחירים יהיו לשבוע ויעודכנו במידת הצורך כל שבוע.

2. המחירים שייקבעו לאותו שבוע לא ישתנו במהלך השבוע.

3. ניתן לציין מחירים שונים ללילות שונים באותו שבוע, ביחידות של לילה, כגון: לילות סוף שבוע, חגים וכדו'.

4. המחיר ליחידה יצוין ביחידות של לילה לזוג, גם לסופי שבוע

5. יצוין מחיר ארוחת בוקר, אם אינו נכלל במחיר הלינה

6. תצוין התוספת הנדרשת לאדם נוסף ביחידה או לעלות לינת יחיד ביחידה

7. תצוין התוספת הנדרשת עבור ילדים ביחידה עם ההורים

שירותים נוספים :

יש לפרט שירותים נוספים הניתנים במקום, כגון : בריכה, מזגן, חימום, ג'קוזי, אוכל כשר וכדו'. יש לציין אם אחד משירותים אלה לא עובד באופן זמני.  
הוועדה סבורה שעקב התחלופה המסוימת הקיימת בין צימרים לבתי מלון, הורדת מחירי המלונות תסייע להורדת תעריפי הצימרים.

## **5. הריכוזיות והתחרותיות**

### **א. תחום בתי מלון**

לאור הנתונים שנבדקו והוצגו, ישנה ריכוזיות של רשתות בתי מלון רק בים המלח ובאזור אילת. כדי להתמודד עם בעיה זו, יש לקבוע מדיניות עידוד השקעות לבניית בתי מלון אשר תבטיח כי לא תיווצר ריכוזיות יתר של חדרי מלון בידי רשתות. כך לדוגמה באזור ים המלח, שבו מתוכננים 2,750 חדרים חדשים, מומלץ לאשר בעדיפות מענקים לבניית בתי מלון ליזמים אשר אינם תופסים נתח של מעבר ל-25% מהשוק. לגבי אזור אילת שבו ניתנים מענקי השקעה, מומלץ לאשר בעדיפות מענקים לבניית בתי מלון ליזמים אשר אינם משתי הרשתות המובילות היום באזור.

### **ב. תחום מורי דרך**

לאור המחסור החמור במורי דרך בשפות נדירות, משרד התיירות צריך לאתר ולעודד הכשרת מורי דרך בכל השפות שבהן קיים מחסור. על משרד התיירות למצוא פתרונות ביניים עד אשר יוכשרו מורים אלה. הגדלת מספר מורי דרך דוברי שפות שבמחסור תביא להוזלת העלות לתיירים אשר משתמשים בשירות זה, שכן כיום התעריף, הנגבה בדרכים שונות, הנו גבוה מתעריפי ההסכם הקיבוצי.

### **ג. תחום סוכני הנסיעות**

למרות הבעיות האמורות של חשש לריכוז כוח מונופסוני של סוכני תיירות פנים ומרווחי השיווק שלהם, הוועדה סבורה כי במסגרת הכלים המצויים בידה אין מקום להמלצות בעניין.



## 6. גילוי נאות שקיפות ומידע לצרכן

כפי שהוזכר בפרק הקודם, גילוי אמיתי ייתן לצרכן את מלוא המידע על השירות שהוא אמור לקבל ותעזור לו בקבלת החלטה מושכלת בעת הקנייה. לפיכך הוועדה ממליצה על מספר צעדים:

- א. יש לדרג את בתי המלון על פי מבחן אחיד, ולהביא את הדירוג לידיעת הצרכנים.
- ב. יש לעודד את חדרי האירוח הכפרי (צימרים) להצטרף לתוכנית ה-IBB המתבצעת על בסיס וולונטרי ובכך להגדיל גם את תפוסתם ורווחיותם.
- ג. יש להחיל חובת גילוי נאות על כל נותני שירותי התיירות, דבר המחייב תיקון חקיקה של חוק שירותי תיירות.
- ד. יש לפרסם את כל המחירים המקסימאליים לפי עונות ושירותים שונים, הן באתרי האינטרנט, הן בפרסומים אחרים והן ליד הקבלה של בתי המלון (ניתן גם על מסכים). בנוסף, יש צורך לפרסם בכל אותם אמצעים את דירוג אמצעי האכסון לאחר שיינתן למלון/צימר דירוג.
- ה. התניית מענקי השקעה בהסכמה לדירוג ובמסירת מידע באינטרנט וזאת לאחר שסמכות הדירוג תעוגן בחוק או בתקנות.  
הוועדה סבורה כי אחד הכשלים בשוק התיירות הישראלי ובתחום המלונאות בפרט, הנו המידע המצומצם המצוי בידי הציבור. בתחום המלונאות חסר מידע רב באשר להיצע החדרים הפנוי למכירה בכל נקודת זמן. על כן ממליצה הוועדה להתנות את מענקי חוק העידוד להרחבת בתי מלון, במסירת פרטים אינפורמטיביים למשרד התיירות ובהצגת פרטים אינפורמטיביים הכרחיים באתר האינטרנט של המלון. בדרך זו, מלון שיקבל את תמיכת משרד התיירות, יתחייב על עמידה בסטנדרטים קבועים ומקובלים של שקיפות.
- ו. מומלץ כי משרד התיירות יפרסם את רשימת כל בתי המלון, עם רשימת השירותים הניתנים בכל אחד (ניתן בפיקטוגרמות) ואת המחירים המרביים של כל בית מלון. בית המלון יחויב לספק חדרים במחיר שאינו עולה על המחיר המפורסם כל עוד חדרים אלו זמינים לו. המחיר לא ישונה בפרסום זה ובאתר בית המלון במהלך 24 שעות החל משעה 23:30 ועד לשעה 23:30 ביום שלמחרת, זאת ככל שחדרים במחירים שפורסמו עדיין זמינים. היה והחדרים שמחירם פורסם כבר אינם זמינים, יסיר בית המלון את המחיר הנ"ל מפרסומו.
- ז. הגברת אכיפה של חובות הגילוי הנאות – יש להגביר את האכיפה של חובות הגילוי הנאות בענף התיירות, בין היתר כדי לוודא שמחיר שצוין בפרסום כי הוא מחיר טרום-מבצע, הוא אכן המחיר שבו נמכר המוצר קודם למבצע, ולא מחיר פיקטיבי. (מבצע הנו רק 35 יום, מעבר לכך זהו המחיר הרגיל). בפרסום דיגיטלי, העוסק חייב לעמוד מאחורי כל מילה של הפרסום וכדומה.

ח. יש להחיל חובת גילוי נאות על כל המוצרים והשירותים הנמכרים על-ידי סוכני הנסיעות (ולא רק חבילות, כפי שקיים היום). כמו כן, מומלץ להרחיב החובה גם על דיני תיירות (ולא רק בחוק הגנת הצרכן) ועל יתר העוסקים בתיירות (מחייב תיקון חוק שירותי התיירות).

ט. יש להגדיר כי "יחידת מוצר בסיסית" שעל המלון למכור היא לילה בחדר. למלונות תהיה האפשרות למכור גם חבילות ובלוקים כמקובל היום, אך לצד החבילות חייב המלון למכור את יחידת ההיצע הבסיסית – לילות בודדים.

י. במסגרת חובת הגילוי הנאות ומתן בסיס שווה להשוואה, עולה הצורך בהדגשת היעדרם של אישורים כגון רישיון עסק, מכבי אש, משרד הבריאות וכד'. הרעיון הוא הפיכת הגילוי הנגטיבי לפוזיטיבי על-ידי כך שהתקנות יקבעו מהם הפריטים שלגביהם תחול חובת גילוי, ומתוך כך העסקים יידרשו למלא טבלה שתהיה כמין עזר גילוי – דבר שיקל על הצרכן בבואו להשוות מחירים.

יא. מומלץ לבחון את האפשרות כי הפרה של גילוי נאות בתקנות שירותי תיירות תיחשב כהפרה של חוק הגנת הצרכן וכך תתאפשר אכיפה של הרשות לסחר הוגן. דבר זה יעזור להתגבר על הקושי של המשרד באכיפה, (תקדימים לכך ניתן לראות בחוק המועצה להשכלה גבוהה ובחוק המתווכים במקרקעין).

## **פרק ד' - נושאים נוספים לבדיקה:**

הוועדה עשתה עבודה מקיפה במכלול נושאים, אך ישנם מספר נושאים שטרם הספיקה לבדוק:

1. מדוע עלות מחיר הנופש באילת לתיירי פנים שווה לעלות כמו בשאר חלקי הארץ וזאת למרות שאין מע"מ באילת.
2. מחירי האטרקציות.
3. מדוע פערי המחירים בין תיירים לישראלים אינם משקפים את המע"מ? התייר לרוב משלם מחיר היקר בהרבה מהישראלי וזאת למרות שברוב המקרים איננו משלם את המע"מ.
4. סוגיית אגרות הטיסה בכניסה לארץ בהשוואה לחו"ל.

## נספח א' – עלות חוקי העבודה למלונות בישראל

1. הוצאות בגין עבודה בשבתות ובחגים :

על שעת עבודה בימים אלה יש לשלם תוספת של 50% לשכר לשעה.  
העלות לכלל המלונות בישראל - 121 מיליון ₪ לשנה שהם 1.44% מהמחזור.

2. חוקי עבודה הגורמים לעלויות נוספות :

- איסור על העסקה מעבר ל- 2 שעות נוספות ביום – גורר צורך בגיוס עובדים נוספים (שכר, ביגוד, ארוחות, הסעות, מגורים (באילת), הדרכה ורווחה).
- ההעסקה בסופי שבוע – אסור להעסיק מעבר ל- 3 שבתות רצופות – מחייב העסקת עובדים נוספים (כולל כל ההוצאות הנ"ל).
- איסור העסקה במשמרות לילה מעל 7 לילות בתוך 21 יום גורר עלויות נוספות כנ"ל.
- איסור פיצול שעות משמרת מעבר ל- 3 שעות, מקשה על סידור עבודה יעיל וחסכוני.
- מגבלות בהעסקת נוער (שעות נוספות, לילות, שבתות), מחייב גיוס עובדים יקרים יותר עם כל התנאים הנלווים.
- עלות חוקים אלו למלונות – 89 מיליון ₪ בשנה שהם 1.06% מהמחזור.

סך העלות הנוספת של חוקי העבודה – 210 מיליון ₪ לשנה שהם כ- 2.5% מהמחזור.

פירוט העלויות :

1. חישוב הוצאות בגין עבודה בשבתות ובחגים : סך תשלומי משכורת של מלונות בשנת 2011 הסתכם ב-2,542.5 מיליוני ₪. כ-60% מכלל עובדי מלונות מועסקים במשמרות, מספר ימי חג ושבתות – 61, כ-16.7% מכלל ימי עבודה, תוספת שכר עבור עבודה בשבתות וחגים – 50%. על בסיס נתונים עלו מתקבל שההוצאה העודפת של כלל המלונות הרשומים בישראל הסתכמה בשנת 2011 בכ-121.5 מיליוני ₪.
2. הוצאות נוספת עקב חובת פיצול משמרות: הבעיה קיימת בעיקר במלונות המשרתים את תנועת התיירות הצליינית ותיירות מסיירת, ולא את כל המלונות. עקב האיסור של פיצול משמרות מעבר לשעתיים נדרשת תוספת של כ-300 משרות מלצרים בעיקר. לפי עלות שכר של כ-4,500 ₪ (מדובר בעיקר במשרות בשכר מינימום) ועלויות נלוות (ביגוד, מזון והסעות) מסתכמת העלות העודפת בכ – 19 מיליון ₪.
3. הוצאות נוספות נגרמות עקב איסור על העסקה מעבר ל- 2 שעות נוספות ביום : איסור זה רלבנטי ביחס לכ-30% מכלל המועסקים במלונות ישראל ומחייב תוספת של כ-1,000 משרות, שניתן היה לחסוך אם לא היה האיסור הנ"ל. לפי עלות שכר של כ-4,500 ₪ (מדובר בעיקר במשרות בשכר מינימום) ועלויות נלוות (ביגוד, מזון והסעות) מסתכמת העלות העודפת בכ-63 מיליון ₪.
4. מגבלות בהעסקת נוער (שעות נוספות, לילות, שבתות): בחודשי קיץ וחופשות נהגו מלונות ישראל להעסיק בני נוער. מספר הסתכם בכ-2,000 נערים ונערות במוצע רב שנתי, ותקופת העסקתם כ-3 חודשים במוצע. מגבלות על העסקתם בלילות, שבתות ובשעות נוספות גרם לכך שמלונות הפסיקו להעסיק בני נוער ונאלצו להעסיק עובדים בוגרים. שכר של בני נוער היה נמוך ב-25% מעובדים רגילים. על בסיס נתונים אלו מתקבל שהעלות העודפת של המלונות עקב מגבלות אלו מגיעה לכ-7 מיליון ₪ בשנה.

עלות חוקים אלו למלונות – 89 מיליון ₪ בשנה שהם 1.06% מהמחזור

סך העלות הנוספת של חוקי העבודה – 209 מיליון ₪ לשנה שהם 2.5% מהמחזור.

לכבוד  
מר נועז בר ניר  
מנכ"ל משרד התיירות

שלום רב,

### הנדון: ארנונה בבתי מלון

#### ארנונה במלונות

תשלומי ארנונה של המלונאות מהווים להערכתנו 3% - 2.5% מהפדיון.

הסיבות העיקריות שבתי המלון משלמים סכומים גבוהים הינם:

- מיקום המלונות - מצויים באזורים היקרים של הישובים.

- עתירות שטחים - שטח בנייה וקרקע כולל שטחי ציבור גדולים.

- שטחי עזר - יחס גבוה של שטחי עזר לחדרים (שטחי אירוח מניבים).

מאחר וצווי הארנונה נקבעים בצורה שונה ע"י כל אחת מרשויות המקומיות בישראל השונות הקיימת (גם להקלות כאשר רשות מקומית רוצה למשוך אליה משקיעים בתיירות) גדולה ואינה ניתנת לשליטה ע"י השלטון המרכזי.

במקומות שונים באירופה קיים קשר בין התפוסה והרווח של המלון, לבין התעריף המשולם על ידו.

#### מסקנה

- אין ספק שהקטנת הארנונה למלונות בישראל תביא להגדלת הרווחיות של בתי המלון.

- קיימת בעיה בהקטנת הארנונה לכל הרשויות בישראל.

- מוצע להשתמש בארנונה כרשת בטחון מוסכמת עם האוצר כאשר ישנו שינוי גיאופוליטי המביא להורדה משמעותית לכמות התיירות המגיעה לארץ, הממשלה תשלם את הארנונה לפי נוסחה שתקבע במקום בתי המלון. (דבר זה נעשה בפועל במלחמת לבנון השנייה).



חברת אידע, רחוב בית הדפוס 22, גבעת שאול, ירושלים  
טלפון: 02-6536366 - שלוחה 101, פקס: 02-6536377  
eyda@eyda.co.il

- המלצה של הועדה לביטול הארנונה על שטחים ציבוריים שאינם שטחי אירוח מניבים כפי שקיים גם בקניונים במשרדים ובתעשייה, תביא להערכתנו להגדלת רווחיות הענף בצורה משמעותית.

מוצע להגיע לסיכום עם משרד הפנים, המאשר את צווי הארנונה של הרשויות המקומיות, שינחה את כל הרשויות לתקן את צווי הארנונה בהתאם להמלצות הועדה.

בברכה,

אברהם סנפירי



---

חברת אידע, רחוב בית הדפוס 22, גבעת שאול, ירושלים  
טלפון: 02 – 6536366 שלוחה 101, פקס: 02 – 6536377  
[eyda@eyda.co.il](mailto:eyda@eyda.co.il)

---

## נספח ג':

### **1. פירוט המופיעים בפני הועדה:**

הוועדה הכוללת שמעה מספר גורמים מהענף שהוזמנו ורצו להשמיע את דברם בפניה. פרט לגופים אילו יצאה הוועדה בקול קורא לכלל הציבור לבוא ולהשמיע את דבריו בפני הוועדה וכן פנתה לגורמים שונים אשר רצתה שיופיעו בפניה כגון הגורמים העיקריים בענף, הנהגות ערי תיירות וגופים צרכניים להלן הגורמים שהציגו:

א. התאחדות המלונות – מר עמי פדרמן נשיא התאחדות המלונות ומר שמואל צוראל מנכ"ל התאחדות המלונות ומר יואב בכר סמנכ"ל משאבי אנוש.

ב. אגודת מורי דרך – דן אגיון מנכ"ל החברה.

ג. מר מיכאל שיחור – מדריכי שיחור.

ד. התאחדות סוכני הנסיעות – מר יוסי פתאל – מנכ"ל ויוסי פישר מ-IDB תיירות.

ה. מר אלי גונן – נציג ציבור בוועדה ובעברו נשיא התאחדות המלונות ומנכ"ל משרד התיירות.

ו. פרופ' עליזה פליישר- הפקולטה לתיירות וחקלאות האוניברסיטה העברית.

ז. לשכת מארגני תיירות נכנסת – מר עמי אתגר - מנכ"ל.

ח. ד"ר חזי ישראלי – ראש המחלקה ללימודי תיירות במכללה האקדמית כינרת.

ט. ואליד עפיפי וטארק שחאדה – יו"ר ומנכ"ל עמותת התיירות בנצרת.

י. חנה איפרגן – סגן סמנכ"ל תשתיות משרד התיירות.

יא. פרופסור אביעד ישראלי - ראש המחלקה לניהול מלונאות ותיירות, אוניברסיטת בן גוריון

יב. אברהם סנפירי – יועץ כלכלי לוועדה .

יג. עו"ד אביטל חורף – נציג עמותת הצימרים בישראל .

יד. דוד פתאל – בעל רשת מלונות פתאל.

טו. גדי טפר – מנכ"ל חברת ארקיע.

טז. דוד מימון – סמנכ"ל שיווק חברת אל על.

יז. מוני בר – נציג חברות התעופה niki-i air berlin.

יח. פיני שני – סגן סמנכ"ל השיווק, משרד התיירות.

יט. עופר שפירא ושמוליק שפירא - אגודת אכסניות הנוער

## 2. זומנו להופיע בפני ועדת המשנה בנושא רגולציה:

- א. משרד לביטחון פנים – עופר יצחקי הציג לחברי הוועדה את נושא אבטחת בתי מלון וחיים תמם הציג את נושא כיבוי אש.
  - ב. משרד הבריאות – זאב פיש, מפקח ארצי לבריאות הסביבה במשרד הבריאות, הציג לחברי הוועדה את נושא המטבחים בחדרי מלון וכן את נושא בריכות השחייה ומפעילי בריכות השחייה. – חבר ועדה
  - ג. משרד הפנים – שוקי אמרני, משנה למנכ"ל משרד הפנים, הציג לחברי הוועדה את כל הקשור לנושאי התכנון והבנייה – אישור תוכניות, בעיות הארנונה, רישוי עסקים וכן נושא מצילים בבריכות השחייה. – חבר ועדה
  - ד. רבנות ראשית – הרב יניב כהן, מרכז כשרות בתי מלון ברבנות הראשית, הציג לחברי הוועדה את הסוגיות הקשורות לנושאי הכשרות. – חבר ועדה
  - ה. משרד התיירות – עדה הראל, אדריכלית משרד התיירות, הציגה בפני חברי הוועדה את כל הנושאים הקשורים לתקנים הפיזיים שעל פיהם נבנים בתי המלון בישראל.
  - ו. משרד התמ"ת – עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על יחסי העבודה במשרד התמ"ת, הציג לחברי הוועדה את כלל הנושאים הקשורים לחוקי העבודה הרלוונטים לעבודה במלונות. – חבר ועדה
  - ז. רשות המיסים – ורד טננבוים, מנהלת תחום בכירה תכנון ומדיניות ברשות המיסים, הציגה יחד עם קובי בוזו בפני הוועדה את הנושאים הקשורים למיסוי בעיקר דנה הוועדה על ההטבות הניתנות לתעשייה לעומת ענף המלונאות. הוועדה לא דנה עימם בנושא ההטבות למשמרת שנייה ושלישית מכיוון שהנושא תלוי ועומד בבית המשפט.
  - ח. משרד התרבות – הוזמן להציג בפני הוועדה את נושא מדריכי חדרי הכושר בחדרי הכושר בבתי המלון אך המשרד בחר שלא לבוא ולהופיע בפני הוועדה.
- לאחר שכל המשרדים הציגו בפני הוועדה את נושאי הרגולציה השונים שהוזכרו לעיל, הוזמנו נציגי התאחדות המלונות בראשות מנכ"ל ההתאחדות, מר שמוליק צוראל, למספר דיונים מתוך מטרה לדון על הדברים בין הצדדים ולנסות ולמצוא פיתרון לחלק מהבעיות הרגולטוריות.



### **3. זומנו להופיע בפני ועדת המשנה בנושא הסרת חסמים לבניית בתי מלון:**

- א. אבי חוממרו - מנכ"ל קבוצת נקש ישראל ורם בלבוסט- סמנכ"ל החברה. דיברו בפני הוועדה על הקושי בהקמת בתי מלון בישראל ועל הקשיים הבירוקרטים הקיימים.
- ב. היזם יורם שכטר- מלון הר ציון – דיבר על בעיות המימון בענף וכן על הבעיות הבירוקרטיות.
- ג. מיכל כספי- מנהלת אגף נדל"ן ותשתיות בנק דיסקונט ואירית דואניאס- בנקאית עסקים, בנק דיסקונט – הציגו בפני חברי הוועדה את המדיניות של בנק דיסקונט בכל הקשור למתן אשראי וסיוע במימון בתי מלון בישראל. ציינו כי ענף זה הינו ענף בעייתי היות והוא איננו רווחי ומסוכן מבחינת החזר ההשקעה.
- ד. מיכל דן - מנהלת קשרי לקוחות באגף העסקי (סקטור תיירות) מטפלת בתיק מלונאות – גם כן הציגה בפני חברי הוועדה את מדיניות בנק הפועלים בכל הקשור למתן אשראי וסיוע במימון בתי מלון בישראל. ציינה כי הם עוזרים בעיקר במימון של קניית בתי מלון קיימים ומעט במימון בתי מלון חדשים. הסבירה כי ענף זה הינו תנודתי מאוד ויש בו חסמים רבים המקשים על בניית בתי מלון חדשים.
- ה. איציק נאור- ראש סקטור בחטיבה העסקית בנק לאומי ודוד תורג'מן ראש ענף תיירות ומדיה – בנק לאומי – הסבירו לחברי הוועדה על מודל המימון של בנק לאומי לענף המלונאות וציינו כי לא רק החסמים והבירוקרטיה הקיימת היא שמונעת מהם לתת מימון לסקטור זה אלא גם בעיית הרווחיות הנמוכה בענף. יחד עם זאת כן ממנים בניית בתי מלון והחלפת ידיים.
- ו. גיל גזית – מנכ"ל חברת מידרוג – הסביר על דרכי דירוג חברות וכן על דרך דירוג בתי מלון ועל כך שחשוב לדרג חברות מלונאיות בכדי שהן תוכלנה לקבל מימון מהמוסדים. חברת מידרוג רואה בענף המלונאות כבעל סיכון גבוהה עקב מצב גיאופוליטי בעייתי, וכן שזה ענף תנודתי חשוף להאטה כלכלית.

# הפעלת בית מלון בקהילה שונה

נספח ד'

## רקע ונתונים העצבניים

1. נערך דגם של שלושה בתי מלון על פי הנתונים המפורטים בהמשך ובניתוחי רגישות למשתנים שונים.
2. רוכזו המודלים של חברת רותם אסטרטגיה.

# 1. זגם שלושית בתי המלון

- הנחות התחשיב
- בהתאם להנחיות משרד התיירות, נבחנו 3 סוגים של בתי מלון לפי רמות 1, 2 ו 3.
  - בכל רמת בית מלון נבחנו 3 חלופות בהתאם לרמת התפוסה 60%, 65%, 70%.
  - בכל רמת תפוסה נבדק המימון בריביות שונות (6% ו 8%) ובתקופות החזר שונות (15 שנים ו 25).
  - בכל רמת בית מלון נבדקו שתי חלופות של עלות השקעה על פי נתונים ממוצעים של משרד התיירות.
  - התחשיבים מבוססים על שער דולר ממוצע לשנת 2010 3.67 ש"ח לדולר.

## הנחות לבידיקת בתי המלון - השקעות

רמה 3	רמה 2	רמה 1	
100	200	300	מספר חדרים
20%	20%	20%	מענק ממשלתי להקמה
480,000	*537,000	700,000	עלות הקמה לחדר בש"ח ללא מענק
38,400,000	85,920,000	168,000,000	השקעה נדרשת
430,000	625,000	840,000	עלות הקמה לחדר בש"ח ללא מענק (נתוני משרד התיירות)
34,400,000	100,000,000	201,600,000	השקעה נדרשת

\* ע"פ ממוצעי המסמך שנערך ע"י חברת רותם למשרד התיירות 10.2 מיליארד ₪  
השקעה מחולק ל 19,000 חדרים.

# הבזקות לבדיקת בתי המלון - תפצול

רמה 3	רמה 2	רמה 1	
100	200	300	מספר חדרים
552	720	1,153	פדיון יומי לחדר תפוס על פי נתוני למס 2010 בש"ח

# מלון רמה 1

מספרים באלפי ₪

70%	65%	60%	תפוסת חדרים
<b>88,340</b>	<b>82,030</b>	<b>75,720</b>	<b>סה"כ פדיון</b>
55,556	51,588	47,619	פדיון מחדרים
28,174	26,161	24,149	פדיון ממזון ומשקאות
4,610	4,281	3,952	אחר
<b>59,415</b>	<b>57,298</b>	<b>54,136</b>	<b>סה"כ הוצאות ישירות + כלליות</b>
<b>35,277</b>	<b>33,535</b>	<b>31,673</b>	<b>סה"כ הוצ' ישירות</b>
15,556	14,960	14,286	הוצ' תפעול חדרים
19,722	18,575	17,387	הוצ' מזון ומשקאות
<b>24,137</b>	<b>23,763</b>	<b>22,463</b>	<b>סה"כ כלליות</b>
8,834	9,023	8,329	הנהלה וכלליות
1,641	1,641	1,641	שוק ומכירות
4,160	4,102	4,000	אנרגיה מים חשמל
7,067	6,562	6,058	אחזקה
2,435	2,435	2,435	ארנונה וביטוח
<b>28,926</b>	<b>24,732</b>	<b>21,584</b>	<b>רווח תפעולי (סה"כ פדיון - EBITDA הוצאות)</b>
<b>33%</b>	<b>30%</b>	<b>29%</b>	

# מלון רמה 1

מספרים באלפי ₪  
השקעה לחדר ללא מענק 700,000 ₪

70%	65%	60%	תפוסת חדרים
28,926	24,732	21,584	רווח תפעולי (סה"כ פדיון - EBITDA)
33%	30%	29%	
		6%	ריבית
		15	שנות החזר
17,297.74	17,297.74	17,297.74	החזר קרן וריבית
11,627.85	7,434.55	4,286.48	יתרה לאחר החזר הלוואה
7%	4%	3%	תשואה
		25	שנות החזר
13,142.09	13,142.09	13,142.09	החזר קרן וריבית
15,783.51	11,590.20	8,442.14	יתרה לאחר החזר הלוואה
9%	7%	5%	תשואה
		8%	ריבית
		15	שנות החזר
19,627.36	19,627.36	19,627.36	החזר קרן וריבית
9,298.23	5,104.93	1,956.86	יתרה לאחר החזר הלוואה
6%	3%	1%	תשואה
		25	שנות החזר
15,738.03	15,738.03	15,738.03	החזר קרן וריבית
13,187.56	8,994.26	5,846.19	יתרה לאחר החזר הלוואה
8%	5%	3%	תשואה



# מלון רמה 1

מספרים באלפי ₪  
השקעה לחדר ללא מענק 840,000 ₪

70%	65%	60%	תפוסת חדרים
28,926	24,732	21,584	רווח תפעולי (סה"כ פדיון - סה"כ הוצאות) EBITDA
		6%	ריבית
		15	שנות החזר
20,757.29 ₪	20,757.29 ₪	20,757.29 ₪	החזר קרן וריבית
8,168.30	3,975.00	826.93	יתרה לאחר החזר הלואה
4%	2%	0%	תשואה
		25	שנות החזר
15,770.51 ₪	15,770.51 ₪	15,770.51 ₪	החזר קרן וריבית
13,155.09	8,961.78	5,813.72	יתרה לאחר החזר הלואה
7%	4%	3%	תשואה
		8%	ריבית
		15	שנות החזר
23,552.84 ₪	23,552.84 ₪	23,552.84 ₪	החזר קרן וריבית
5,372.76	1,179.45	-1,968.61	יתרה לאחר החזר הלואה
3%	1%	-1%	תשואה
		25	שנות החזר
18,885.64 ₪	18,885.64 ₪	18,885.64 ₪	החזר קרן וריבית
10,039.96	5,846.65	2,698.59	יתרה לאחר החזר הלואה
5%	3%	1%	תשואה

# מלון רמה 2

מספרים באלפי ₪

70%	65%	60%	תפוסת חדרים
<b>36,775</b>	<b>34,148</b>	<b>31,521</b>	<b>סה"כ פדיון</b>
21,504	19,968	18,432	פדיון מחדרים
12,237	11,363	10,489	פדיון ממזון ומשקאות
3,033	2,817	2,600	פדיון אחר
<b>25,934</b>	<b>24,233</b>	<b>22,956</b>	<b>סה"כ הוצאות ישירות + כלליות</b>
<b>15,690</b>	<b>14,883</b>	<b>14,027</b>	<b>סה"כ הוצאות ישירות</b>
6,021	5,791	5,530	תפעול חדרים
8,566	8,068	7,552	תפעול מזומ"ש
1,103	1,024	946	אחר
<b>10,243</b>	<b>9,350</b>	<b>8,928</b>	<b>סה"כ הוצאות כלליות</b>
4,200	3,756	3,600	הנהלה וכלליות
683	683	683	שוק ומכירות
2,000	1,707	1,600	אנרגיה מים חשמל
2,206	2,049	1,891	אחזקה
1,154	1,154	1,154	ארנונה וביטוח
<b>10,841</b>	<b>9,916</b>	<b>8,566</b>	<b>רווח תפעולי</b>
<b>29%</b>	<b>29%</b>	<b>27%</b>	

# מלון רמה 2

מספרים באלפי ₪  
השקעה לחדר ללא מענק 537,000 ₪

70%	65%	60%	תפוסת חדרים
<b>10,841</b>	<b>9,916</b>	<b>8,566</b>	<b>רווח תפעולי</b>
<b>29%</b>	<b>29%</b>	<b>27%</b>	
		<b>6%</b>	<b>ריבית</b>
		<b>15</b>	<b>שנות החזר</b>
₪ 8,847	₪ 8,847	₪ 8,847	החזר קרן וריבית
₪ 1,994	₪ 1,069	₪ -281	יתרה לאחר החזר הלוואה
2%	1%	0%	תשואה להון
		<b>6%</b>	<b>ריבית</b>
		<b>25</b>	<b>שנות החזר</b>
₪ 6,721	₪ 6,721	₪ 6,721	החזר קרן וריבית
₪ 4,120	₪ 3,194	₪ 1,844	יתרה לאחר החזר הלוואה
5%	4%	2%	תשואה להון
		<b>8%</b>	<b>ריבית</b>
		<b>15</b>	<b>שנות החזר</b>
₪ 10,038	₪ 10,038	₪ 10,038	החזר קרן וריבית
₪ 803	₪ -122	₪ -1,472	יתרה לאחר החזר הלוואה
1%	0%	-2%	תשואה להון
		<b>8%</b>	<b>ריבית</b>
		<b>25</b>	<b>שנות החזר</b>
₪ 8,049	₪ 8,049	₪ 8,049	החזר קרן וריבית
₪ 2,792	₪ 1,867	₪ 517	יתרה לאחר החזר הלוואה
3%	2%	1%	תשואה להון

# מלון רמה 2

מספרים באלפי ש"ח  
השקעה לחדר ללא מענק 625,000 ש"ח

70%	65%	60%	תפוסת חדרים
10,841	9,916	8,566	רווח תפעולי
		6%	ריבית
		15	שנות החזר
10,296 ש"ח	10,296 ש"ח		החזר קרן וריבית
545 ש"ח	-381 ש"ח	-1,731 ש"ח	יתרה לאחר החזר הלואה
1%	0%	-2%	תשואה להון
		25	שנות החזר
7,823 ש"ח	7,823 ש"ח	7,823 ש"ח	החזר קרן וריבית
3,018 ש"ח	2,093 ש"ח	743 ש"ח	יתרה לאחר החזר הלואה
3%	2%	1%	תשואה להון
		8%	ריבית
		15	שנות החזר
11,683 ש"ח	11,683 ש"ח	11,683 ש"ח	החזר קרן וריבית
-842 ש"ח	-1,767 ש"ח	-3,117 ש"ח	יתרה לאחר החזר הלואה
-1%	-2%	-3%	תשואה להון
		25	שנות החזר
9,368 ש"ח	9,368 ש"ח	9,368 ש"ח	החזר קרן וריבית
1,473 ש"ח	548 ש"ח	-802 ש"ח	יתרה לאחר החזר הלואה
1%	1%	-1%	תשואה להון

## מלוך רמה 3

				מספרים באלפי ₪
70%	65%	60%		תפוסת חדרים
<b>14,111</b>	<b>13,103</b>	<b>12,095</b>		<b>סה"כ פדיון באלפי ₪</b>
9,455	8,779	8,104		פדיון מחדרים
3,810	3,538	3,266		פדיון ממזון ומשקאות
847	786	726		פדיון מאחר
<b>9,490</b>	<b>9,050</b>	<b>8,482</b>		<b>סה"כ הוצאות ישירות + כלליות</b>
<b>5,314</b>	<b>5,058</b>	<b>4,783</b>		<b>סה"כ הוצאות ישירות</b>
2,647	2,546	2,431		תפעול חדרים
2,667	2,512	2,351		תפעול מזומ"ש
4,176	3,992	3,699		<b>הוצאות כלליות</b>
1500	1,441	1290		הנהלה וכלליות
363	363	363		שוק ומכירות
700	655	595		אנרגיה מים חשמל
1,129	1,048	968		אחזקה
484	484	484		ארנונה וביטוח
				<b>רווח תפעולי (סה"כ פדיון - סה"כ הוצאות)</b>
<b>4,621</b>	<b>4,054</b>	<b>3,613</b>		
<b>33%</b>	<b>31%</b>	<b>30%</b>		

# מלון רמה 3

מספרים באלפי ₪  
השקעה לחדר ללא מענק 480,000 ₪

רווח תפעולי (סה"כ פדיון - סה"כ הוצאות)					
4,621	33%	4,054	31%	3,613	30%
					מימון
					<b>ריבית</b>
					6%
					<b>שנות החזר</b>
					15
₪ 3,953.77		₪ 3,953.77		₪ 3,953.77	החזר קרן וריבית
667.37		99.92		-340.29	יתרה לאחר החזר הלואה
2%		0%		-1%	שיעור תשואה
					<b>שנות החזר</b>
					25
₪ 3,003.91		₪ 3,003.91		₪ 3,003.91	החזר קרן וריבית
1,617.23	4%	1,049.78	3%	609.57	יתרה לאחר החזר הלואה
				2%	שיעור תשואה
					<b>ריבית</b>
					8%
					<b>שנות החזר</b>
					15
₪ 4,486.25		₪ 4,486.25		₪ 4,486.25	החזר קרן וריבית
134.88	0%	-432.56	-1%	-872.78	יתרה לאחר החזר הלואה
				-2%	שיעור תשואה
					<b>שנות החזר</b>
					25
₪ 3,597.27		₪ 3,597.27		₪ 3,597.27	החזר קרן וריבית
1,023.87	3%	456.43	1%	16.21	יתרה לאחר החזר הלואה
				0%	שיעור תשואה

# מלון רמה 3

מספרים באלפי ₪  
השקעה לחדר ללא מענק 430,000 ₪

70%	65%	60%	תפוסת חדרים
4,621	4,054	3,613	רווח תפעולי (סה"כ פדיון - סה"כ הוצאות)
33%	31%	30%	מימון
			ריבית
			6%
			15
			שנות החזר
₪ 3,541.92	₪ 3,541.92	₪ 3,541.92	החזר קרן וריבית
1,079.22	511.77	71.56	יתרה לאחר החזר הלואה
3%	1%	0%	שיעור תשואה
			שנות החזר
			25
₪ 2,691.00	₪ 2,691.00	₪ 2,691.00	החזר קרן וריבית
1,930.14	1,362.69	922.48	יתרה לאחר החזר הלואה
6%	4%	3%	שיעור תשואה
			ריבית
			8%
			15
			שנות החזר
₪ 4,018.94	₪ 4,018.94	₪ 4,018.94	החזר קרן וריבית
602.20	34.75	-405.46	יתרה לאחר החזר הלואה
2%	0%	-1%	שיעור תשואה
			שנות החזר
			25
₪ 3,222.55	₪ 3,222.55	₪ 3,222.55	החזר קרן וריבית
1,398.59	831.14	390.93	יתרה לאחר החזר הלואה
4%	2%	1%	שיעור תשואה

TABLE 64. - THE ECONOMIC ACCOUNT OF ALL TOURIST HOTELS,  
BY SELECTED LOCALITIES

לוח 64 - החשבון הכלכלי של כל מלונות התיירות,  
לפי יישובים נבחרים

2008

אחוזים

	Thereof: selected localities										סך הכל Total	
	שפת ים התלח	נתניה	טבריה	הרצלייה	אילת	חיפה	תל אביב- יפו	ירושלים (1)	מזרח יישובים נבחרים			
	Dead Sea Shore	Netanya	Tiberias	Herzliyya	Elal	Haifa	Tel Aviv- Yafu	Jerusalem				
<b>1. INCOME - TOTAL</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	<b>1. הכנסות - סך הכל</b>
1.1. Operating income	99.4	100.0	99.7	99.9	100.0	100.0	100.0	99.9	99.9	99.7	1.1 הכנסות תפעוליות	
1.1.1. From rooms	49.1	67.9	63.0	65.6	63.4	62.6	72.3	64.6	64.6	63.6	1.1.1 ממדרים	
1.1.2. From food	41.0	28.6	29.5	25.0	31.2	26.3	24.4	31.2	31.2	30.2	1.1.2 ממזון	
1.1.3. Other - excl. rooms & food	9.4	3.4	7.2	9.3	5.4	11.0	3.3	4.0	4.0	6.0	1.1.3 אחר - פרט לחודרים ולמ	
1.2. Non-operating income	0.6	0.0	0.3	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2	1.2 הכנסות לא תפעוליות	
<b>2. EXPENDITURE - TOTAL</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	<b>2. הוצאות - סך הכל</b>	
2.1. Purchased inputs	57.1	56.8	55.6	44.8	55.2	53.9	52.0	55.8	55.8	55.1	2.1 תשומות קניניות	
2.1.1. Operating	43.3	47.4	41.9	37.9	43.0	42.0	41.4	43.1	43.1	43.2	2.1.1 תפעוליות	
2.1.2. Management and general	13.7	9.3	13.6	6.9	12.2	11.9	10.6	12.7	12.7	12.0	2.1.2 ניהול וכלליות	
2.2. Labour cost	38.6	41.2	43.2	42.5	42.3	45.8	36.4	41.6	41.6	40.6	2.2 עלות עבודה	
2.3. Building and equipment rental	4.3	2.0	1.2	1.2	2.5	0.3	11.5	2.6	2.6	4.2	2.3 שכירת מבנים וציוד	
<b>3. GROSS DOMESTIC PRODUCT</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	<b>3. תוצר מקומי גולמי</b>	
3.1. Labour cost	68.8	69.1	68.5	55.8	66.0	67.0	45.8	51.5	51.5	59.5	3.1 עלות עבודה	
3.2. Building and equipment rental	7.7	3.4	2.0	1.6	3.9	0.4	14.5	3.3	3.3	6.2	3.2 שכירת מבנים וציוד	
3.3. Profit and return to capital	23.5	27.5	29.5	27.6	30.0	32.6	39.7	45.2	45.2	34.3	3.3 רווח ותמורה להון	
<b>4. AS PERCENTAGE OF INCOME</b>											<b>4. כאחוז מההכנסות</b>	
4.1. Gross domestic product	49.6	51.2	53.1	63.0	53.7	55.9	60.4	59.1	59.1	55.3	4.1 תוצר מקומי גולמי	
4.2. Labour cost	34.1	35.4	36.4	35.1	35.5	37.5	27.7	30.5	30.5	32.9	4.2 עלות עבודה	
4.3. Profit and return to capital	11.6	14.1	15.7	17.4	16.1	18.2	24.0	26.8	26.8	19.0	4.3 רווח ותמורה להון	

(1) Excl. East Jerusalem.

(1) לא כולל מזרח ירושלים.



נספח ו'

דוגמה לטופס חתימה על ויתור אחריות בית המלון לחדר הכושר ובריכה, מלון  
הילטון ברלין

 **Hilton**  
Berlin

 **Hilton** Fitness by  
**PRECOR**

*Hotel- und Health Club Gäste*

Hiermit erkenne ich die allg. Geschäftsbedingungen des Hilton Hotels Berlin, der Living Well Express Club Code und die Badeordnung des HHC an. Beim Training ohne Personal Trainer bin ich eigenverantwortlich für mein Tun und trainiere auf eigenes Risiko. Ich respektiere, dass das Training ausschließlich in Sportbekleidung und Benutzung eines Handtuches durchzuführen ist. Ich Sorge selbständig für ausreichende Flüssigkeitszufuhr während meines Aufenthaltes.

*I accept the general terms and conditions of the Hilton Hotel Berlin, the Living Well Express Club Code and the Pool Regulation of the Hilton Health Club will be applicable. I agree to assume and accept all risks of injury whilst exercising without a personal coach. Further I respect the recommendation to use appropriate clothes and a towel during exercises. To prevent dehydration, I will drink plenty of water.*

Datum: 7.3.12

Personen- anzahl/ Number of guest	Name in Druckbuchstaben (printed)	Sauna	Pool	Fitness	Unterschrift/ Signature
	Bsp.: Max Wagner	X	X		M. Wagner

נספח ז'



משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה  
היחידה ליחסי עבודה

# הוועדה להוזלת מחירי הנופש בישראל

הצגה בפני ועדת משנה לרגולציה  
בנושא תחיקת עבודה בתחומי התיירות  
פברואר 2012

עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על  
יחסי עבודה, משרד התמ"ת

## המסגרת הנורמטיבית

- אמנות עבודה בינ"ל
- חוק שעות עבודה ומנוחה
- ההיתר הכללי תשי"א-1951[שעות נוספות]
- היתר כללי בענף המלונאות לעבודה במנוחה השבועית ושעות נוספות
- הסכם קיבוצי וצו הרחבה בענף המלונאות
- הסכמים קיבוציים וצו הרחבה בענף מורי הדרך המוסמכים

עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על  
יחסי עבודה, משרד התמ"ת

## מטרות המסגרת הנורמטיבית

- קידום איכות חיים והגנה על כבוד העובד ושמירה על רווחתו והבטחת איזון ראוי בחייו בין שעות העבודה לפנאי.
- גמישות לצרכים מיוחדים במקומות עבודה מסוימים תוך שמירה על המסגרת הכללית של שעות עבודה ופנאי.
- הגבלת שעות עבודה – גמול בגין שעות נוספות וכן גמול עבור עבודה במנוחה השבועית. תמריץ שלילי להעסקה בזמני הפנאי.

עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על  
יחסי עבודה, משרד התמ"ת

## חוק שעות עבודה ומנוחה התשי"א 1951

ככלל החוק הולך בתלם שקבעו אמנות בינ"ל שאושררו ע"י מדינת ישראל.

- שבוע עבודה בישראל הינו בן 45 שעות ויום עבודה הינו 8 שעות עבודה (סעיפים 2+3 לחוק).

- החוק מחייב מנוחה רצופה של 36 שעות לפחות בשבוע (סעיף 7 לחוק) באמנות בינ"ל מדובר על 24 שעות.

-שכר שעות נוספות לא יפחת מ- 125% לשעתיים ראשונות ו- 150% לכל שעה נוספת. (סעיף 16 לחוק).

-עבודה בשעות הלילה לא תעלה על 7 שעות . (סעיף 2ב לחוק).

-עבודה במשמרת לילה תהיה עד שבוע מתוך שלושה שבועות. (סעיף 22)

-ההפסקה למנוחה (פיצול במשמרות) לא תעלה על שלוש שעות (סעיף 20 לחוק).

-בין יום עבודה למשנהו תחול הפסקה של 8 שעות. (סעיף 21 לחוק).

**סטייה מסעיפים 20 ו- 22 שר התמ"ת רשאי לתת אם נראה לו שהנסיבות מצדיקות (סעיף 23 לחוק).**

עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על יחסי עבודה, משרד התמ"ת

## המצב הקיים – שיפור המסגרת הקבועה בחוק

צו הרחבה להסכם הקיבוצי מסגרת 2000-

-קבע קיצור שעות העבודה שבועיות ל- 43 שעות במסגרת 5 ימי עבודה בני 8.6 שעות.

השכר מחושב לפי בסיס 186 שעות חודשיות.

עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על  
יחסי עבודה, משרד התמ"ת

## היתר כללי לשעות נוספות לכלל העובדים

מותר להעביד עובד 4 שעות נוספות ליום ו- 12 שעות נוספות לשבוע  
(תשל"ד)

במקומות עבודה שבהם עובדים שבוע עבודה בן 5 ימים

תותר העסקה בשעות נוספות בכל אחד מחמשת הימים בהפרש שבין יום  
העבודה ל- 12 שעות.

ביום שאינו נמנה על ימי העבודה הרגילים ואינו יום המנוחה השבועי- 6  
שעות.

והכל ובלבד שעובד לא יועסק יותר מ- 15 שעות נוספות לשבוע

סה"כ 58 שעות. (תשמ"ט)

עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על  
יחסי עבודה, משרד התמ"ת

# היתר הכללי להעבדה בבתי אירוח במנוחה השבועית ובשעות נוספות - **ניתן ב- 1951**

-חוק שעות עבודה ומנוחה קבע מתן היתרים כלליים ענפיים על פי סוג העבודה(סעיף 11 לחוק). מדובר רק במקרים מיוחדים ובהם:

בענף המלונאות-

-יום המנוחה- מותר להעביד עובד ביום המנוחה השבועי ובלבד שייתן לו שעות מנוחה כמספר השעות בהן עבד.

-שעות נוספות- מותר להעסיק עד שעתיים נוספות ביום חול ועד שלוש שעות נוספות ביום שלפני המנוחה השבועית וחג .

עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על  
יחסי עבודה, משרד התמ"ת



## השיקולים במתן היתרים-

- ראשית, שמירה על תכלית החוק. שעות פנאי לעובדים, חיי משפחה, בטיחות.
- העילה - צורך מיוחד לחרוג מההיתרים הקיימים לפי סוג העבודה או סוג המפעל.
- אין אפשרות להעסיק עובדים נוספים / העסקה של עובדים נוספים במערכת לא תועיל.
- תנאי העסקה בענף.

עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על  
יחסי עבודה, משרד התמ"ת

**צו ההרחבה להסכם הקיבוצי בענף המלונאות-**

**-הצו הרחיב את ההסכם הקיבוצי בענף המלונאות מיום  
23.12.10 וביטל תוקפם של כל הצווים שקדמו.  
זאת, החל מיום פרסום הצו (יולי 2011).  
קודם לכן חלות הוראות הצווים הקודמים.**

עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על  
יחסי עבודה, משרד התמ"ת

## צו הרחבה בענף המלונאות-

### ערך שעת עבודה

-לעובד ב- 24 חודשי עבודתו הראשונים החלק ה- 186 של השכר החודשי.

-החל מהחודש ה- 25 לעבודה, החלק ה- 176 מהמשכורת הכוללת.

ככלל, אם כן, משרה מלאה בענף (לעובדים קבועים) היא בת 176 שעות בחודש ( 8 שעות ביום ו- 40 שעות בשבוע בן 5 ימים).

עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על  
יחסי עבודה, משרד התמ"ת

## שבוע העבודה-

- לעובדים קבועים במשרה מלאה, שבוע העבודה הינו בן 5 ימי עבודה (40 שעות עבודה),
- לעובדים בתקופת הזמניות (עד 24 חודשים)עד 186 שעות בחודש.
- היום הפנוי – אינו יום מסוים ויקבע על פי סידור העבודה.
- על פי צרכי העבודה, רשאית ההנהלה לשנות סדרי עבודה ועל העובד להיענות לדרישות ההנהלה לעבוד ביום שנקבע לו כיום פנוי.
- במידת האפשר יינתן לו יום פנוי באותו שבוע או בשבוע שלאחר מכן.

עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על  
יחסי עבודה, משרד התמ"ת

## יום עבודה-

- יום עבודה רגיל יהיה בן 8 שעות עבודה (לא כולל הפסקות.)
- במשמרת לילה, יום עבודה בן 6 שעות ו- 20 דקות.
- ביום שישי וערב יום העצמאות יום עבודה בן 7 שעות בתשלום 8 שעות.
- יום לפני חג יום עבודה 6 שעות בתשלום 8 שעות.
- לעובד קבוע במשמרת לילה 6 שעות עבודה ו 20 דקות בתשלום 8 שעות. בעבודה במשמרת ערב וביום עבודה מפוצל יום העבודה בן 7 שעות ו – 20 דקות בתשלום 8 שעות.
- עובד קבוע העובד במשמרת מעל 5 שעות זכאי להשלמת 40 דקות באופן יחסי לזמן העבודה בפועל.
- עובד קבוע העובד פחות ממשמרת מלאה בלילה (6.20) יהיה זכאי לתוספת יחסית לזמן עבודתו בפועל.

עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על  
יחסי עבודה, משרד התמ"ת

## הפסקות בעבודה.

- במשמרת רגילה שעת הפסקה.
- אופן ניכוי הפסקות שאינן נחשבות כשעות עבודה מכלל שעות הנוכחות שהמעביד אישר ואפשר לעובד את ניצולן יהיה:
  - עובד השוהה במלון בין 3.5 עד 6 שעות עבודה לפחות, ניתן לנכות לו הפסקה בת חצי שעה.
  - עובד השוהה במלון בין 6 עד 11.5 שעות ניתן לנכות לו שתי הפסקות בנות מחצית השעה.
  - עובד השוהה במלון מעל 11.5 שעות ניתן לנכות לו שלוש הפסקות בנות מחצית השעה.

עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על  
יחסי עבודה, משרד התמ"ת

## יום עבודתה-המשך-

- עובדם בתקופת הזמניות, במשמרת לילה – יום עבודה בן 7 שעות בתשלום 8 שעות.
- במשמרת ערב יום עבודה מפוצל תשלום שעות עבודה בפועל.  
בפיצול – הפסקה לא תעלה על שלוש שעות כקבוע בחוק שע"מ.
- עבודה בשעות נוספות ביום הפנוי תחשב רק אם העובד עבד את מלוא שעות עבודתו הרגילות באותו חודש.(כולל היעדרות מזכה בתשלום).
- עבור השלמת שעות משמרות מקוצרות ועבור מחצית שעת עבודה שמעבר לשעות המשמרות המקוצרות(שתחשב מחצית שעה עודפת)ישולם לעובד ערך 100% שעת עבודה.
- עבור שעתיים נוספות ראשונות מעבר למחצית השעה העודפת זכאי עובד ל- 25% ערך השעה הכוללת בגין כל שעת עבודה בפועל.
- מעבר לכך (שעתים וחצי לאחר תום המשמרת המקוצרת)זכאי עובד ל 50% נוסף לערך השעה עבור כל שעת עבודה בפועל.
- כללים אלו יחולו בתקופת הזמניות על לאחר השלמת 186 שעות עבודה.

עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על  
יחסי עבודה, משרד התמ"ת

## עבודה בשעות נוספות-

לעובדים קבועים תחשב מחצית שעת עבודה ראשונה מעבר ליום עבודתו הרגיל כעודפת, עבורה ישולם לו פיצוי בערך חצי שעת עבודה רגילה.

-שעות העבודה מעבר לכך תחשבנה שעות נוספות עבורן תשולם לשעתיים ראשונות תוספת של 25% ערך שעת עבודה והחל משעה שלישית תוספת 50%.

עובדים בתקופת זמניות זכאים לאמור כעבור 9 שעות עבודה ביום או אחר 43 שעות עבודה שבועיות.

-עבור עבודה ביום הפנוי-תשולם תוספת לשעתיים ראשונות של 25% ערך שעת עבודה והחל משעה שלישית תוספת 50%.

עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על  
יחסי עבודה, משרד התמ"ת



## מנוחה שבועית-

- שבוע העבודה הוא בן 5 ימי עבודה ויום אחד פנוי והיום השביעי הוא יום המנוחה השבועי, בן 36 שעות.
- שבת וחג יחשבו החל מהשעה 17.00 בערב שבת/חג ועד 5.00 בבוקר למחרת ובכפוף לשעת כניסת השבת/חג(בלבד שלא יפחת מ-36 שעות).

עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על  
יחסי עבודה, משרד התמ"ת

## תשלום עבור עבודה בשבת ובחג-

- בעד כל שעת עבודה בשבת ובחג תוספת 50% על ערך שעת עבודתם הכוללת. בחג זכאי עובד ליום מנוחה בנוסף לשכרו הרגיל ולתוספת חג 50% בהתאם לשעות עבודתו בפועל לחילופין יום מנוחה בתשלום.
- תשלום ההטבות במצטבר.
- עובדים העובדים שעות נוספות בשבת או חג זכאים לתוספת שעות נוספות. (שיטת הפלוס או הכפל כנהוג בשנת 2006).

עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על  
יחסי עבודה, משרד התמ"ת

## שכר עבודה-

- לעובד קבוע יחושב שכר יום העבודה כחלק ה-22 של המשכורת הכוללת ושכר שעת עבודה יחושב כחלק ה-176 של המשכורת הכוללת.
- לעובד בתקופת הזמניות שעת עבודה החלק ה-186 מהשכר.

עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על  
יחסי עבודה, משרד התמ"ת

## חופשת הגים-

- כל עובד אחר שלושה חודשי עבודה יקבל תשלום מלא בעד חופשה של תשעה ימי חג.
- ימי חג לעובדים היהודים-2 ימי ראש השנה, 1 יום כיפור, 2 ימי סוכות, 2 ימי חג פסח, 1 יום חג שבועות, 1 יום עצמאות.

עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על  
יחסי עבודה, משרד התמ"ת

## עבודה בלילה סדר וביום פיפריים.

- עובד הנדרש לעבוד בימים אלו יקבל בעד כל שעת עבודה בתחום 24 השעות של יום כיפור תוספת -150% על ערך שעת עבודה (סה"כ 250%) בנוסף יום מנוחה בתשלום.
- אם יתקשה לחזור לביתו בשל העדר תחבורה ישולם שכרו המקובל ביום חול במשמרת בוקר בעד כל שעות שהייתו במלון.
- בעד כל שעת עבודה במשמרת לילה הסדר תוספת 100% שכר לשעה. לחילופין זכאי בית המלון לתת מנוחה בתשלום.

עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על  
יחסי עבודה, משרד התמ"ת

## חופשה שנתית-

- ימי החופשה השנתית לעובד הינם-
- שנה ראשונה עד חמישית-12 ימי עבודה.
- שנה שישית עד שמינית-18 ימי עבודה.
- מהשנה התשיעית ואילך-23 ימי עבודה.
- המלון חייב לאפשר 7 ימי חופשה רצופים.

עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על  
יחסי עבודה, משרד התמ"ת

## חופשה מסיבות משפחתיות-

- עובד זכאי :
- לרגל נישואיו-3 ימי חופשה.
- לרגל נישואי בנו או בתו-1 יום.
- לרגל ברית מילת בנו-1 יום.

עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על  
יחסי עבודה, משרד התמ"ת

## עובדי אילת וים המלח-

- במלונות אילת-העובד 24 חודשים ברציפות זכאי לתוספת 300 שח' למשכורתו החודשית.
- במלונות ים המלח-העובד 24 חודשים ברציפות זכאי לתוספת 185 שח' למשכורתו החודשית.

עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על  
יחסי עבודה, משרד התמ"ת



## חוק עבדות הנער והנשי'ג-1953

- איסור העסקה בשעות נוספות על 8 שעות ליום ו 40 שעות בשבוע.(סעיף 20 לחוק).
- איסור עבודת לילה(סעיף 24 לחוק).
- איסור העסקה בשבת(סעיף 21 לחוק).

עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על יחסי עבודה, משרד התמ"ת

# ענף מורי הדרך צווי הרהרחה והסכמי קיבוצי

- צו הרחה להסכם הקיבוצי (מיום 1.7.07) שבין אגודת מורי הדרך לבין לשכת מארגני תיירות נכנסת - "מעסיק" - סוכן ו/או סוכנות נסיעות, משרד לתיור, חב' נסיעות וטילים וכל עסק אחר המעסיק מורי דרך לתיירות בישראל.
- "מורה דרך" - לצרכי צו זה - מורה דרך מוסמך ע"י משרד התיירות המועסק בשכר יומי.
- שעות העבודה - סעיף ב' לצו - יום עבודה הוא 8 שעות הדרכה ביום.
- שכר עבודה - סעיף ג' לצו - 553 ₪ ליום (130 \$).
- אם בתקופת ההדרכה עלה מספר השעות הממוצע על 8, השעות שמעבר יחשבו לשעות נוספות.

עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על  
יחסי עבודה, משרד התמ"ת

הסכם קיבוצי כללי למורי דרך מוסמכים  
בין לשכת מארגני תיירות נכנסת לישראל לבין אגודת מורי הדרך

- ההסכם נחתם ביום 5.9.2011 ונרשם ביום  
15.1.2012
- מחליף ההסכם הקודם מ- 2007
- בהסכם, יום העבודה הוא 12 שעות ומעניקים  
שעות נוספות רק אחרי 12 שעות (!?).
- הנושא בבדיקה עם הצדדים להסכם.

עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על  
יחסי עבודה, משרד התמ"ת

## סיכום

מדובר בוועדה שמטרתה הוזלת הנופש בישראל. לדעתי, לא נכון להוזיל נופש ככל שמדובר בתנאי עבודה וזכויות עובדים.

חשוב להדגיש – נושא העלויות, הזכויות, זמני עבודה וכיצא באלו נקבעו בחוק או באמנות בינלאומיות שאשררו על ידי מדינת ישראל. אם יש הטבה בהסכמים היא נובעת מתוך מו"מ קיבוצי ויתורים הדדיים שנעשו במסגרת המו"מ.

עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על יחסי עבודה, משרד התמ"ת

ככל שיש החרגות שנתנו לענף, הן מתבססות על הסכמת ארגוני העובדים והמעסיקים, ובהם התאחדות בעלי המלונות. זאת, תוך איזון בין הטבות לוותיתורים.

לא ניתן לתקן החוק כך שיפגעו זמני עבודה ומנוחה וכן לא להמעיט באפשרות בפגיעה בהסכמה הקיבוצית.

עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על יחסי עבודה, משרד התמ"ת

ככל שיש אפשרות בחוק כגון בנושא רציפות של יותר מ 3 שעות הפסקה יש להגיש בקשות מתאימות לשר, ואז לגורמים הרלוונטיים במשרד שיבחנו את הסוגיות בצורה יסודית תוך מתן אפשרות לשמיעת הצדדים הרלוונטיים ואם מוצא השר לנכון לסטות מן החוק כקבוע בחוק, האישור יינתן.

ככל שהחריגה נועדה רק להוזלת עלויות היא מהווה פגיעה בעובדים ורווחתם.

עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על  
יחסי עבודה, משרד התמ"ת

גם אם ניתן הטבה למעסיקים ולבתי המלון כלל  
לא בטוח שהדבר יוזיל את מחירי הנופש משום  
שאינם מפוקחים וגמישים. לא דומה חדר במלון  
אחד למשנהו כשם שלא דומה מחיר אירוח יום  
חול בשבוע לאירוח בסוף שבוע.

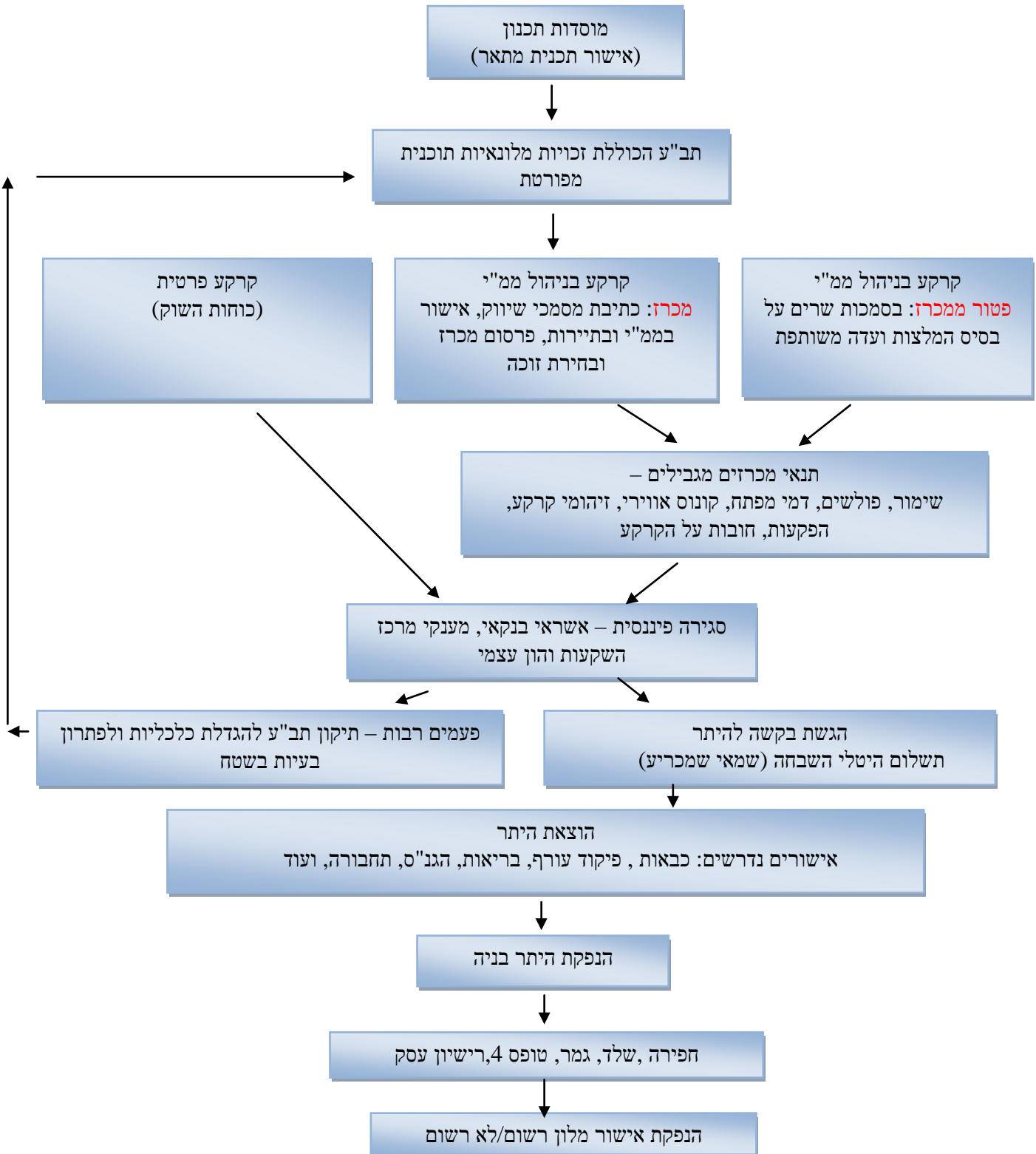
עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על  
יחסי עבודה, משרד התמ"ת

# תודדה רבה

עו"ד שלמה יצחקי, הממונה הראשי על  
יחסי עבודה, משרד התמ"ת



הקמת מלון בישראל - תרשים זרימה



נספח 6



www.mmi.gov.il

מינהל מקרקעי ישראל

מקרקעין - מידע ושירותים > מכרזי מקרקעין > תוצאות

תוצאות מכרזי מקרקעין

תוצאות חיפוש

נמצאו 60 מכרזים, סה"כ 96 מגרשים

לחשמת לב: המידע מוגש כשירות לציבור ולא יוכל לשמש עילה לתביעה כלשהי

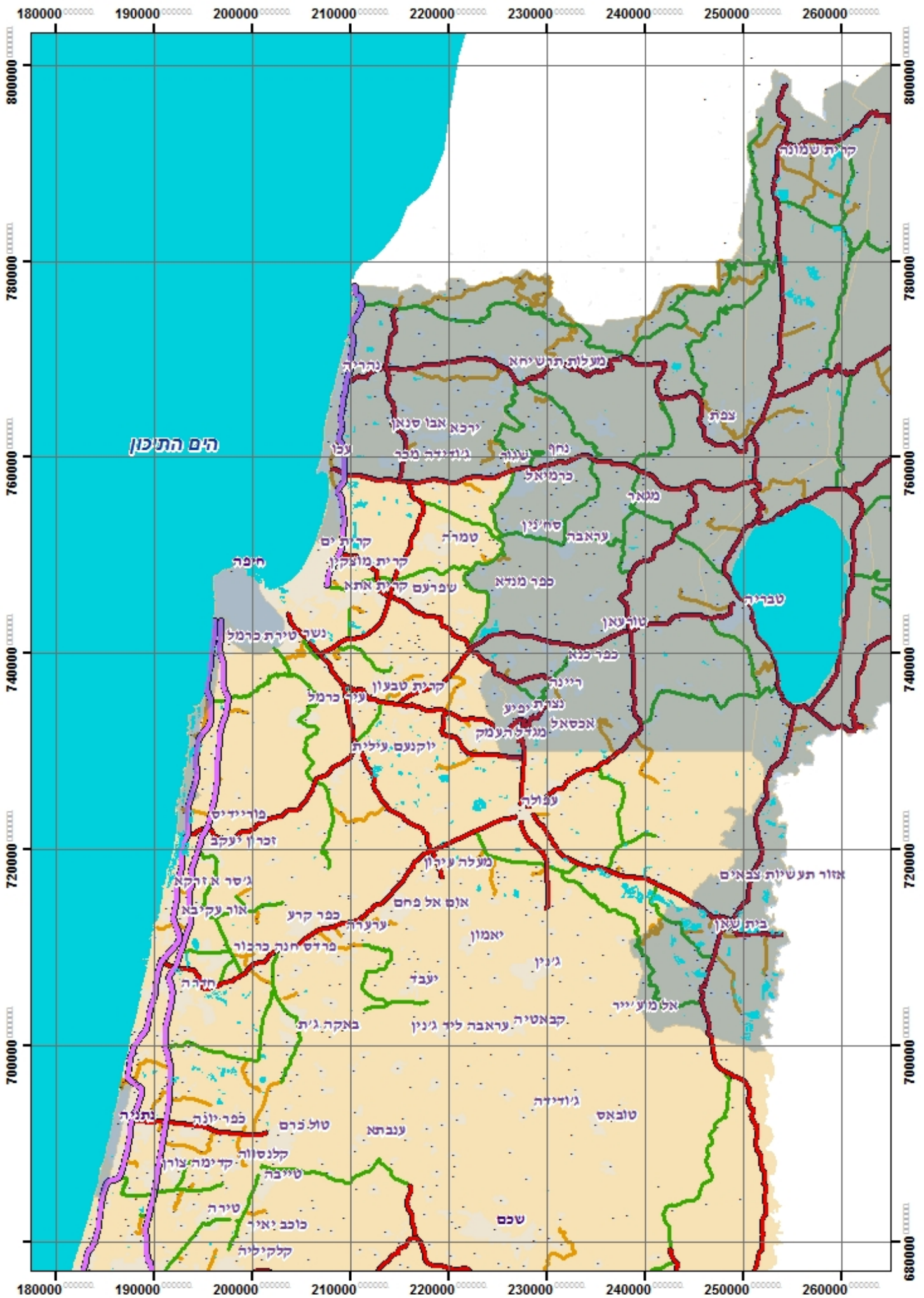
מס' מכרז	תאריך החלטה	ישוב, שכונה	מס' מגרש מתחם	יעוד	הוצאות פיתוח	מחיר סופי בש"ח (ללא מע"מ)
ים/287/2011	11/01/2012	קרית גת, קרית גת	300	מלונאות	3,820,747	אין הצעות למגרש זה
צפ/150/2011	05/10/2011	קצרין	1	מלונאות		אין הצעות למגרש זה
ים/142/2011	07/09/2011	קרית גת, קרית גת	300	מלונאות	3,820,747	אין הצעות למגרש זה
ים/107/2011	03/08/2011	ירושלים, מתחם משרד החוץ	82	מלונאות	11,246,567	אין הצעות למגרש זה
חי/33/2011	27/07/2011	חיפה, מרכוס	2001	מלונאות	443,360	26,000,000
מר/160/2010	03/11/2010	נתניה, עיר ימים	51 א	מלונאות	31,146,531	אין הצעות למגרש זה
מר/103/2010	15/09/2010	מ.א עמק חפר	א	מלונאות	5,319,671	23,506,000
מר/366/2009	28/04/2010	נתניה, עיר ימים	51 א	מלונאות	31,331,440	אין הצעות למגרש זה
חי/202/2009	10/03/2010	טירת הכרמל	א	מלונאות		1,111,111
צפ/223/2009	10/03/2010	נצרת	102	מלונאות		1,300,000
בש/179/2009	27/01/2010	סדום, עין בוקק	3.4/א	מלונאות	7,937,330	אין הצעות למגרש זה
צפ/204/2009	13/12/2009	כרמיאל	א	מלונאות		1,305,000
מר/384/2008	20/05/2009	נתניה	51 א	מלונאות	31,363,835	אין הצעות למגרש זה
צפ/201/2008	21/12/2008	כפר תבור	101	מלונאות		1,600,000
חי/204/2008	10/12/2008	חיפה, מחנה מרכוס	2001	מלונאות		אין הצעות למגרש זה

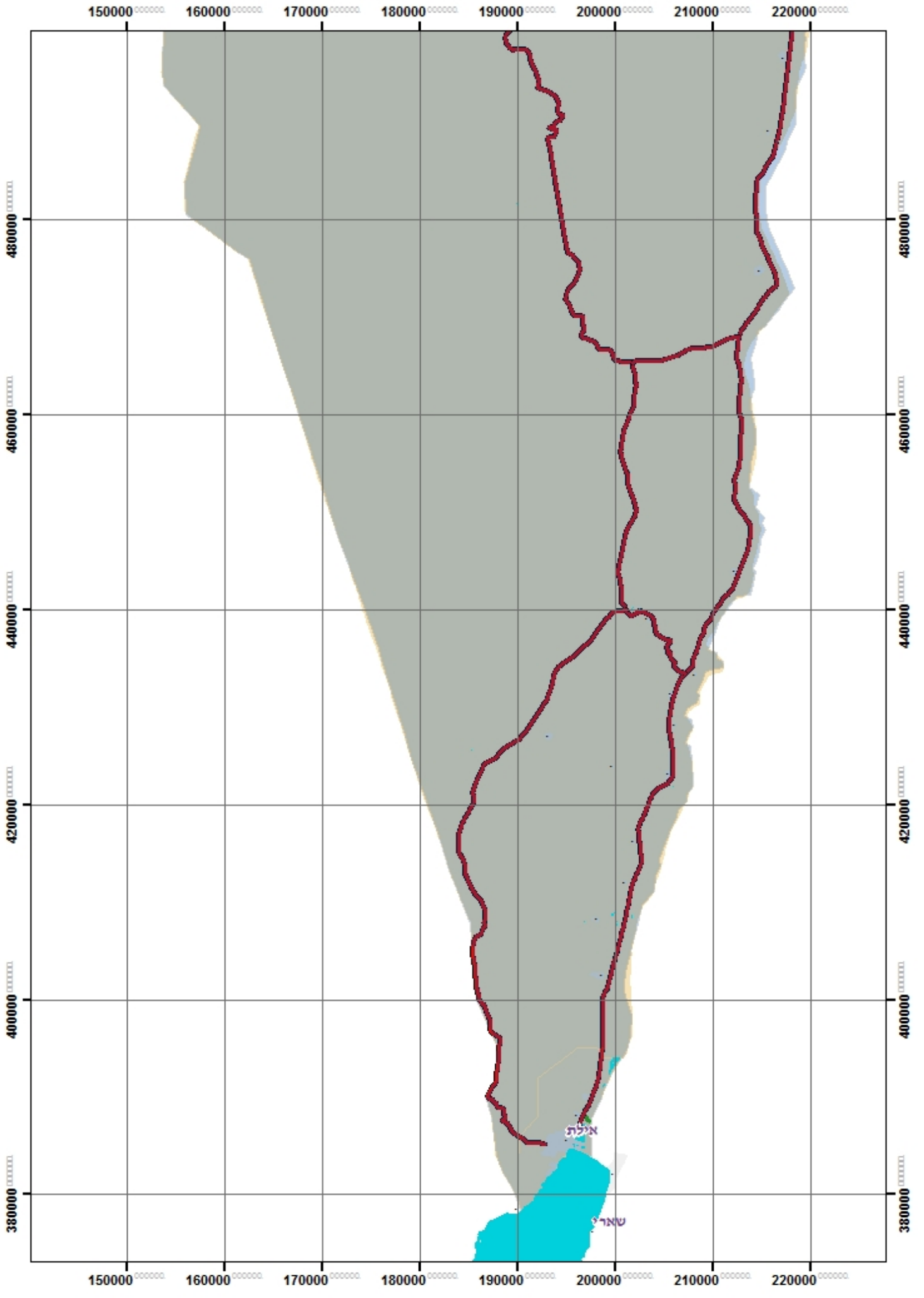
6,000,000	7,937,330	מלונאות	<u>3.4</u>	סדום, עין בוקק	02/11/2008	133/2008/בש
אין הצעות למגרש זה	6,694,874	מלונאות	<u>12</u>	נצרת, הר הקפיצה	06/08/2008	109/2008/צפ
אין הצעות למגרש זה	9,905,762	מלונאות	<u>13</u>	נצרת, הר הקפיצה	06/08/2008	109/2008/צפ
אין הצעות למגרש זה	8,566,805	מלונאות	<u>14</u>	נצרת, הר הקפיצה	06/08/2008	109/2008/צפ
אין הצעות למגרש זה	235,846	מלונאות	<u>22</u>	ערד	16/07/2008	121/2008/בש
אין הצעות למגרש זה	235,846	מלונאות	<u>23</u>	ערד	16/07/2008	121/2008/בש
1,000	278,726	מלונאות	<u>24</u>	ערד	16/07/2008	121/2008/בש
אין הצעות למגרש זה	817,415	מלונאות	<u>40</u>	ערד	16/07/2008	121/2008/בש
12,472,000	2,124,800	מלונאות	<u>א</u>	עכו	11/05/2008	240/2007/חי
25,270,000		מלונאות	<u>1</u>	ירושלים, גילה	16/03/2008	92/2007/ים
2,158,000		מלונאות	<u>2003</u>	מ.א מבואות חרמון, כפר נופש נחל קדש	05/03/2008	265/2007/צפ
10,181,818		מלונאות	<u>1</u>	מ.א מטה אשר	14/11/2007	157/2007/צפ
אין הצעות למגרש זה	230,347	מלונאות	<u>22</u>	ערד	29/08/2007	183/2007/בש
אין הצעות למגרש זה	230,347	מלונאות	<u>23</u>	ערד	29/08/2007	183/2007/בש
אין הצעות למגרש זה	272,228	מלונאות	<u>24</u>	ערד	29/08/2007	183/2007/בש
אין הצעות למגרש זה	798,358	מלונאות	<u>40</u>	ערד	29/08/2007	183/2007/בש
אין הצעות למגרש זה	578,122	מלונאות	<u>42</u>	ערד	29/08/2007	183/2007/בש
4,100,400	2,989,803	מלונאות	<u>4</u>	אשדוד, ריבירה דרומית	08/08/2007	125/2007/ים
3,226,000	2,860,772	מלונאות	<u>18</u>	אשדוד, רובע טו	01/08/2007	98/2007/ים
אין הצעות למגרש זה	7,543,919	מלונאות	<u>3.4/א</u>	סדום, עין בוקק	11/07/2007	78/2007/בש
10,180,000	19,000,000	מלונאות	<u>26</u>	טבריה, חוף צפוני	04/07/2007	304/2006/צפ
אין הצעות למגרש זה	7,543,919	מלונאות	<u>3.4/א</u>	סדום, עין בוקק	25/03/2007	11/2007/בש

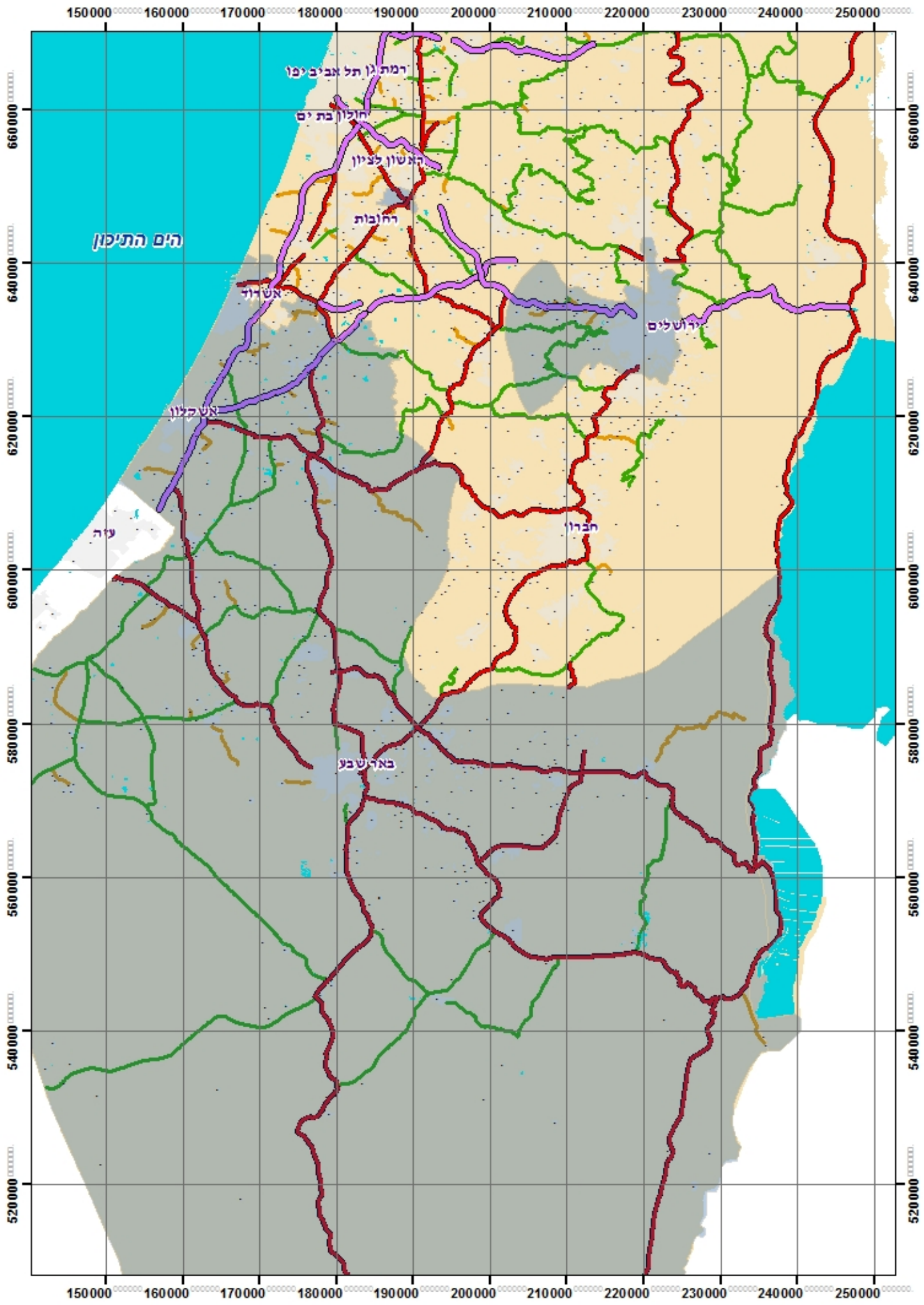
למגרש זה							
<b>38,455,000</b>	מלונאות	<u>א</u>	תל אביב יפו, רזיאל דוד 22	28/06/2006	50/2006	תא/2006	
<b>722,626</b>	2,636,969	מלונאות	<u>19</u>	אשדוד	28/12/2005	258/2005	ים/2005
12,834,780	מלונאות	<u>3.4/א</u>	סדום	16/03/2005	2/2005	בש/2005	אין הצעות למגרש זה
<b>8,000,000</b>	מלונאות	<u>1.א</u>	בת ים, דרך בן גוריון	01/12/2004	272/2004	תא/2004	
15,142,415	מלונאות	<u>3.4/א</u>	סדום, עין בוקק	28/07/2004	46/2004	בש/2004	אין הצעות למגרש זה
<b>8,000,010</b>	מלונאות	<u>2009</u>	מ.א גן רוה	21/04/2004	294/2003	מר/2003	
17,142,415	מלונאות	<u>3.4/א</u>	סדום, עין בוקק	03/02/2004	241/2003	בש/2003	אין הצעות למגרש זה
16,500,000	מלונאות	<u>3.4/א</u>	סדום, עין בוקק	30/07/2003	56/2003	בש/2003	אין הצעות למגרש זה
<b>4,050,018</b>	מלונאות	<u>2</u>	ירושלים, גבעת משואה	15/05/2002	60/2002	ים/2002	
אין הצעות למגרש זה	מלונאות	<u>2</u>	ירושלים, גבעת משואה	02/01/2002	237/2001	ים/2001	
357,042	מלונאות	<u>-</u>	עכו, בית ויצו והארמון	19/12/2001	251/2001	ח'י/2001	אין הצעות למגרש זה
2,955,037	מלונאות	<u>1</u>	רכסים, רכסים גבעה ג'	12/12/2001	269/2001	ח'י/2001	אין הצעות למגרש זה
357,042	מלונאות	<u>-</u>	עכו, בית ויצו והארמון	12/09/2001	144/2001	ח'י/2001	אין הצעות למגרש זה
2,890,315	מלונאות	<u>1</u>	רכסים	21/08/2001	123/2001	ח'י/2001	אין הצעות למגרש זה
185,393	מלונאות	<u>1.א</u>	קרית גת, קריית גת	04/02/2001	201/2000	ים/2000	אין הצעות למגרש זה
936,633	מלונאות	<u>א</u>	ערד, ערד	27/12/2000	171/2000	בש/2000	אין הצעות למגרש זה
678,372	מלונאות	<u>ב</u>	ערד, ערד	27/12/2000	171/2000	בש/2000	אין הצעות למגרש זה
1,698,238	מלונאות	<u>ג</u>	ערד, ערד	27/12/2000	171/2000	בש/2000	אין הצעות למגרש זה
3,432,609	מלונאות	<u>ד</u>	ערד, ערד	27/12/2000	171/2000	בש/2000	אין הצעות למגרש זה

**נספח י'**

**מפת אזורי עדיפות לאומית**







150000 160000 170000 180000 190000 200000 210000 220000 230000 240000 250000

660000  
640000  
620000  
600000  
580000  
560000  
540000  
520000

660000  
640000  
620000  
600000  
580000  
560000  
540000  
520000

150000 160000 170000 180000 190000 200000 210000 220000 230000 240000 250000



## נספח י"א

### להלן פירוט חברי הוועדה:

מר נועז בר ניר, מנכ"ל משרד התיירות - יו"ר הוועדה  
מר גדעון שניר – סמנכ"ל משאבי אנוש, אסטרטגיה ומדיניות, משרד התיירות  
מר רועי וולר – ראש מטה שר התיירות  
עו"ד תמר פינקוס – הממונה על הגנת הצרכן, משרד התמ"ת  
מר זאב פיש – מנהל ארצי לבריאות הסביבה, משרד הבריאות  
מר אליעזר רוזנבאום – המשנה למנכ"ל המשרד לביטחון פנים  
גבי יעל מבורך – רכזת תיירות ותקשורת, אגף תקציבים משרד האוצר  
פרופסור אביעד ישראלי - ראש המחלקה לניהול מלונאות ותיירות, אוניברסיטת בן גוריון  
עו"ד אהוד פלג - מנכ"ל המועצה הלאומית לצרכנות  
מר אלי גונן- נציג ציבור  
מר אלי ורון- נציג ציבור  
מר גיא בר צור - רשות ההגבלים העסקיים  
עו"ד יהודה טלמון - נשיא להב- נציג ציבור  
מר יובל רז - רכז משרדים כלכליים, אגף החשב הכללי, משרד האוצר  
הרב יניב כהן - מרכז כשרות בתי מלון, הרבנות הראשית  
עו"ד ירון לוינסון - מנכ"ל רשות ההסתדרות לצרכנות  
ד"ר רן שהרבני - כלכלן, בנק ישראל  
ד"ר שוקי עמרני - משנה למנכ"ל משרד הפנים  
עו"ד שלמה יצחקי - הממונה הראשי על יחסי עבודה, משרד התמ"ת  
עו"ד תמר קלהורה –רפרנטית משרד התיירות במשרד המשפטים

הוועדה מינתה 4 תתי ועדות:

### א. ועדת רגולציה:

ועדה זו דנה בנושאים הרגולטורים השונים והאם וכיצד ניתן להוזיל את עלויות הרגולציה בהשוואה למדינות אחרות בעולם מתוך מטרה להוזיל את עלויות הרגולציה לבית המלון וכפועל יוצא לצרכן. כמו כן נבדק נושא ההטבות הניתנות למשק בהשוואה לענף המלונאות. לוועדה זומנו נציגי המשרדים המטילים רגולציות הרלוונטיות לבתי המלון כגון: משרד הפנים, משרד לביטחון פנים, משרד התרבות והספורט, מס הכנסה, רבנות ראשית ועוד. (יפורט בהמשך).

### להלן חברי הוועדה:

מר נועז בר ניר, מנכ"ל משרד התיירות – יו"ר הוועדה  
פרופסור אביעד ישראלי - ראש המחלקה לניהול מלונאות ותיירות, אוניברסיטת בן גוריון  
מר אלי גונן- נציג ציבור  
מר אליעזר רוזנבאום – המשנה למנכ"ל המשרד לביטחון פנים  
הרב יניב כהן - מרכז כשרות בתי מלון, הרבנות הראשית  
ד"ר שוקי עמרני - משנה למנכ"ל משרד הפנים  
עו"ד שלמה יצחקי - הממונה הראשי על יחסי עבודה, משרד התמ"ת  
עו"ד תמר קלהורה – ממונה רפרנטית משרד התיירות במשרד המשפטים  
גבי יעל מבורך – רכזת תיירות ותקשורת, אגף תקציבים משרד האוצר  
מר זאב פיש – מנהל ארצי לבריאות הסביבה, משרד הבריאות  
מר גדעון שניר – סמנכ"ל משאבי אנוש, אסטרטגיה ומדיניות, משרד התיירות  
מר רועי וולר – ראש מטה שר התיירות  
מר צביקה שפיס – מנכ"ל תדמור  
מר שי וינר – מנכ"ל חמ"ת  
מר ערן ניצן - סמנכ"ל תשתיות, משרד התיירות

### ב. ועדת ריכוזיות ותחרותיות:

ועדה זו דנה ובדקה את הנושאים הקשורים לריכוזיות. החל מריכוזיות בתחום בתי המלון בכל מדינת ישראל ועד לתחום סוכני הנסיעות. כמו כן בדקה הועדה לעומק את רווחיות הענף.

### להלן חברי הוועדה:

מר גדעון שניר – סמנכ"ל משאבי אנוש, אסטרטגיה ומדיניות, משרד התיירות – יו"ר הוועדה  
מר גיא בר צור - רשות ההגבלים העסקיים  
ד"ר רן שהרבני - כלכלן, בנק ישראל  
מר יובל רז - רכז משרדים כלכליים, אגף החשב הכללי, משרד האוצר  
עו"ד יהודה טלמון - נשיא להב- נציג ציבור  
גבי מינה גנס – ראש אגף הכשרה מקצועית בתיירות, משרד התיירות

### ג. ועדת הסרת חסמים לבניית חדרי מלון:

ועדה זו דנה ובדקה את הנושאים הקשורים לחסמים הקיימים היום במדינת ישראל ושבעקבותיהם אין כמעט בניית בתי מלון חדשים ויזמים אינם מעוניינים להיכנס לשוק זה. כמו כן נבדקו הדרכים למציאת פיתרון לסוגיה זו, סוגיית בעיית האשראי הבנקאי למלונות ועוד.

### **להלן חברי הוועדה:**

מר נועז בר ניר, מנכ"ל משרד התיירות – יו"ר הוועדה  
גבי יעל מבורך – רכזת תיירות ותקשורת, אגף תקציבים משרד האוצר  
מר יובל רז - רכז משרדים כלכליים, אגף החשב הכללי, משרד האוצר  
ד"ר רן שהרבני - כלכלן, בנק ישראל  
מר גדעון שניר – סמנכ"ל משאבי אנוש, אסטרטגיה ומדיניות, משרד התיירות  
מר אלי ורון- נציג ציבור  
מר אלי גונן- נציג ציבור  
מר ערן ניצן – סמנכ"ל תשתיות, משרד התיירות  
מר שי וינר – מנכ"ל החברה הממשלתית לתיירות  
גבי אילנית מלכיאור – הרל"י

### **ד. וועדת צרכנות:**

וועדה זו דנה ובדקה את כלל ההיבטים הצרכניים הקיימים: אפליית מחירים בבתי מלון, אפליית מחירים בברים ומסעדות לתיירים, מדיניות תשלום עבור אקסטרוות בבתי מלון ועוד. כמו כן בדקה הוועדה האם המידע שקוף מספיק לצרכן.

### **להלן חברי הוועדה:**

עו"ד תמר פינקוס – הממונה על הגנת הצרכן, משרד התמ"ת – יו"ר הוועדה  
עו"ד ירון לוינסון - מנכ"ל רשות ההסתדרות לצרכנות  
עו"ד אהוד פלג - מנכ"ל המועצה הלאומית לצרכנות  
מר אלי גונן – נציג ציבור  
מר גדעון שניר – סמנכ"ל משאבי אנוש, אסטרטגיה ומדיניות, משרד התיירות  
מר אלי ורון – נציג ציבור  
מר רועי וולר – ראש מטה שר התיירות  
ד"ר רן שהרבני - כלכלן, בנק ישראל  
עו"ד תמר קלהורה –פרנטיית משרד התיירות במשרד המשפטים  
גבי אהובה זקן – סמנכ"ל תפעול שירות ותקינה, משרד התיירות  
עו"ד רם ליסטמן – לשכה משפטית, משרד התיירות