

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



משרד מבקר המדינה

הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה



הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה

רקע

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

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

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

נתוני מפתח

**כ-256
מיליון ש"ח**

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

**כ-93%
סיוע**

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

**כ-1.6
מיליון**

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

**כ-67%
שיעור הירידה**

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

**כ-6.2
מיליון ש"ח**

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

**כ-16%
שיעור מורי הדרך**

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

**כ-60
מיליון ש"ח**

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

**כ-4 עד 14
חודשים**

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

פעולות הביקורת

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





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

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

תמונת המצב העולה מן הביקורת



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

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

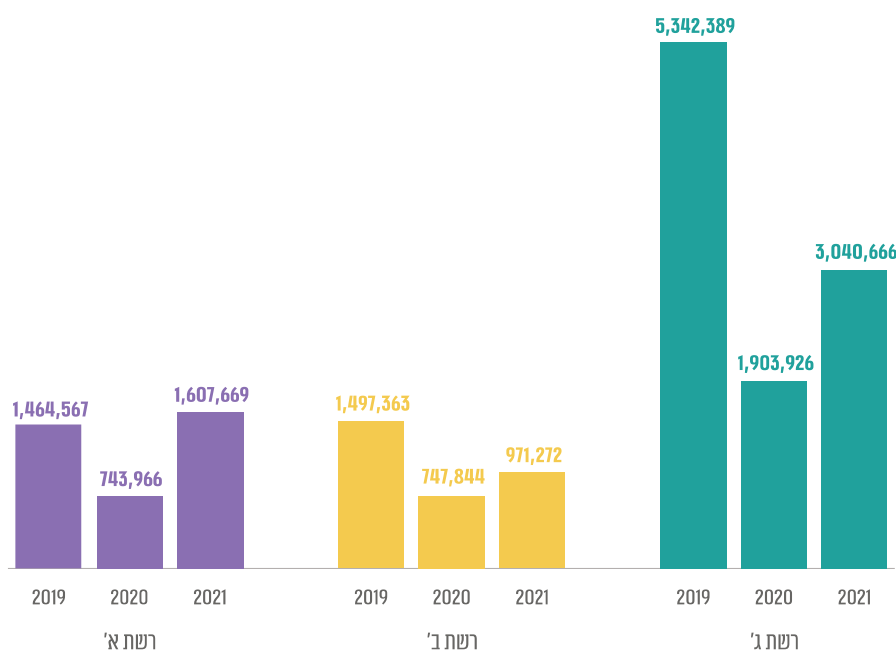
- **השקעות הממשלה בבתי המלון טרום משבר הקורונה** - אחד הנימוקים להחלטת הממשלה להעניק סיוע ייחודי לבתי מלון היה למנוע אובדן של השקעות שהשקיעה המדינה בשנים עברו בהקמת תשתית מלונאית. נמצא כי משרדי התיירות והאוצר לא בחנו קודם ההחלטה על תוספת סיוע ייחודי בסך של עד 150 מיליון ש"ח בדצמבר 2021 אם בתי המלון שקיבלו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



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

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

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



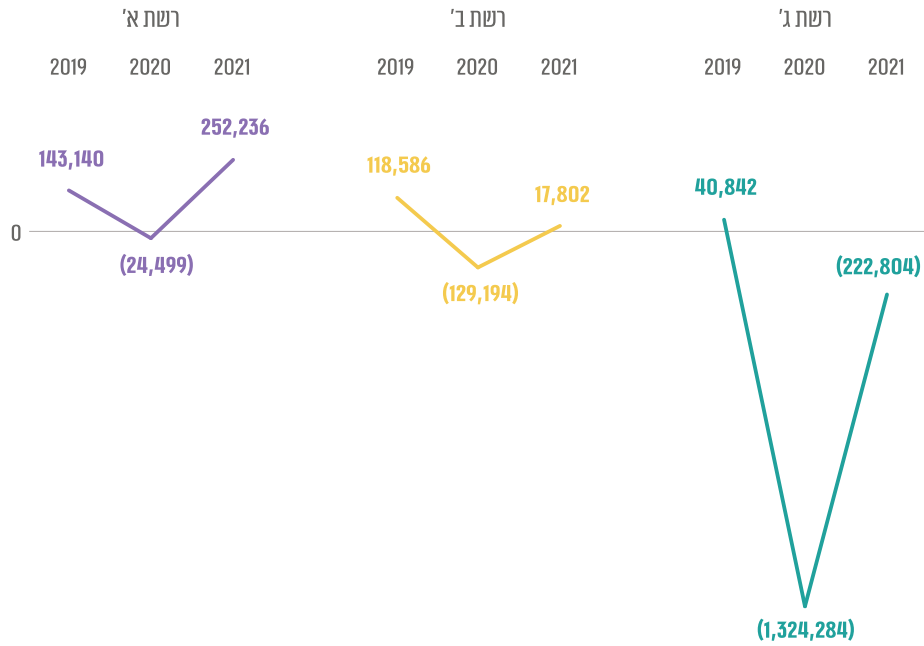
על פי נתוני הדוחות הכספיים של רשתות המלונות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

2 רשת מלונות א'- רשת ישרוטל בע"מ; רשת מלונות ב'- רשת מלונות דן בע"מ; רשת מלונות ג'- רשת פתאל החזקות (1998) בע"מ.

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



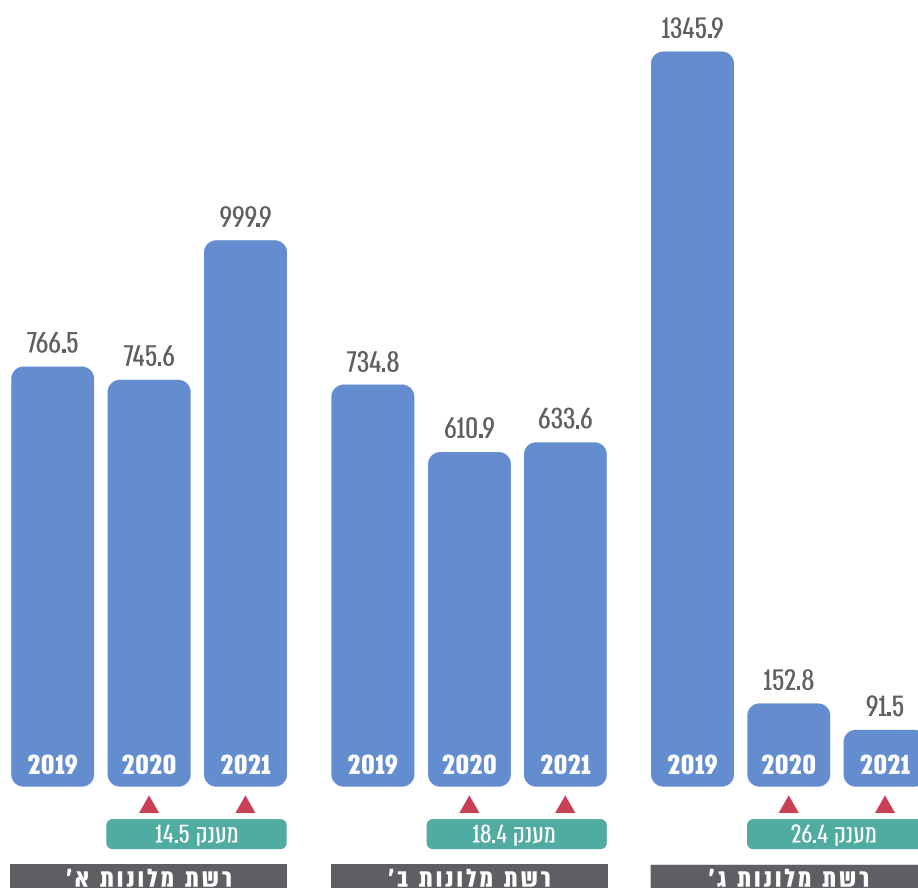
נתוני הרווח (וההפסד) באלפי ש"ח של רשתות מלונות א', ב' ו-ג'*, 2021 - 2019



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



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



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

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



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

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

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

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

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

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



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

תוכנית ההסבה המקצועית לעובדים בתעשיית התיירות שנפגעו במשבר הקורונה

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

הגדרת העוסקים בתעשיית התיירות - תעשיית התיירות כוללת ענפים העוסקים

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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



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

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

עיקרי המלצות הביקורת

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



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

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

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

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



הענפים הכלכליים בישראל המספקים שירותים ומוצרים לתיירים



מתקני אירוח ולינה

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



שירותי תחבורה

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



שיווק והזמנות

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



מורי דרך

- שירותי הדרכה והוראת דרך



שירותי מזון ומשקאות

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



שירותים נוספים

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



אטרקציות פרטיות

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



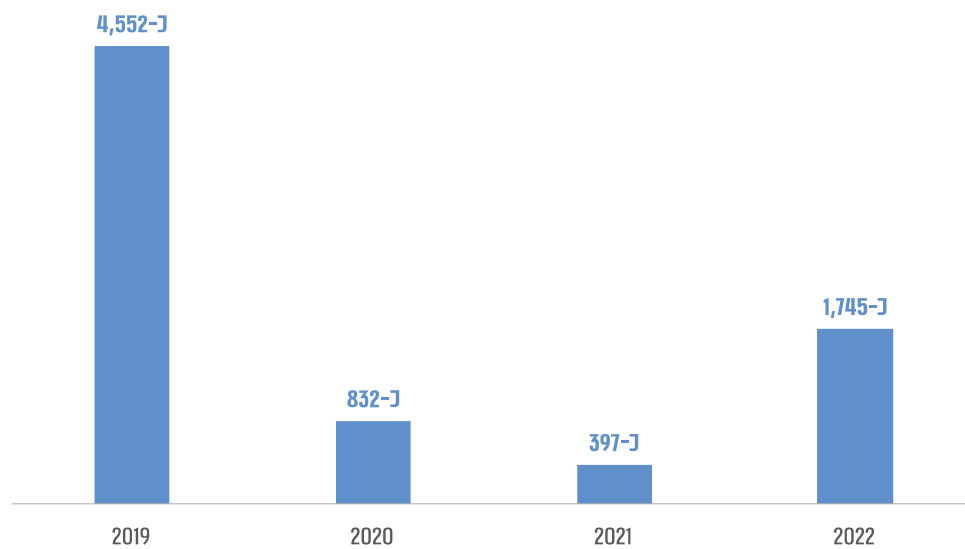
אתרי תיירות ציבוריים

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

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



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



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



סיכום

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

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

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

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

