

ענף התיירות הישראלי ומשבר נגיף הקורונה: לאן ממשיכים מכאן ?

(מחקר בתהליך – הגירסה איננה סופית)

אורי כץ – חוקר בכיר, פורום קהלת לכלכלה

שקד מענה – חוקרת, פורום קהלת לכלכלה

יוני 2020

3	תקציר
4	רקע.....
4	ענף התיירות בישראל.....
7	הסכם "שמיים פתוחים".....
9	פגיעת משבר נגיף הקורונה בענף התיירות.....
11	התמיכה הממשלתית בתיירות.....
11	תמיכה ממשלתית בתיירות בישראל ובמדינות אחרות.....
14	הצדקת התמיכה בתיירות - טיעונים שגויים שאינם מצדיקים סבסוד.....
17	הצדקת התמיכה בתיירות - טיעונים המתארים השפעות חיצוניות של ממש.....
22	מדיניות רצויה בענף התיירות.....
22	האם וכיצד רצוי לסבסד את ענף התיירות הישראלי?.....
23	טווח קצר: המלצות מדיניות עבור תקופת ההתאוששות ממשבר נגיף הקורונה.....
23	טווח ארוך: המלצות מדיניות עבור התקופה שאחרי סיום משבר נגיף הקורונה.....
26	סיכום.....
27	נספח.....

נייר זה עוסק בתמיכה הממשלתית בענף התיירות בישראל, בראי משבר נגיף הקורונה. חלקה הראשון של העבודה בוחן את ענף התיירות בשני העשורים האחרונים. ניתוח זה מעלה כי הענף קטן יחסית לענף התיירות במדינות מפותחות אחרות, ורמות ההשכלה והשכר הממוצעות של כוח האדם בענף נמוכות מאלה של כוח האדם בענפים אחרים במשק. כמות התיירים הזרים המגיעים לישראל עלתה בשנים האחרונות וכך גם ההכנסות מתיירים אלה, אבל הן רגישות מאוד למשברים. בחודשים האחרונים, עקב משבר הקורונה, אירע קיטון חד מאוד בכמות התיירים שהגיעו לארץ, בתי המלון סגרו את שעריהם לתקופה ארוכה ולא היו להם כמעט הכנסות, וחברות התעופה המקומיות הטיסו מעט מאוד מטוסים, רובם בשליחות המדינה. ירידה דומה בהכנסות התרחשה גם בעת משברים ביטחוניים בעבר, ובאופן כללי הענף מאופיין בחוסר יציבות. בשנים האחרונות הייתה מגמת גידול בשיעור התיירים המגיעים לצורך ביקור קרובים או צלינות, וירידה בשיעור התיירים המגיעים לארץ לחופשה. בעקבות הסכם "שמיים פתוחים" נראה כי ענף התיירות בישראל מתקשה להתחרות על כיסו של הצרכן הישראלי מול ענפים מקבילים לו במדינות סמוכות.

חלקה השני של העבודה מתאר את מבנה התמיכה הממשלתית בענף התיירות, את הטיעונים בעד ונגד התמיכה בתיירות ואת המדיניות הרצויה שיש לנקוט, הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך. הענף נתמך בצורה משמעותית, גם על ידי סבסוד וגם על ידי פטורים רבים ממיסוי הניתנים לו. חלק גדול מהתמיכה מגיע ממשרד התיירות הישראלי – משרד שלא קיים ברוב גורף של מדינות ה-OECD, ביניהן מדינות שבהן ענף התיירות מרכזי הרבה יותר מאשר בישראל. רבים מהטיעונים של התומכים בהמשך סבסוד ענף התיירות הם שגויים או שאינם מצביעים על כשל שוק קיים, המסוגל להצדיק את הסובסידיות והנחות המס.

צמצום מעורבות הממשלה במשק ובשוק ההון מאז שנות השמונים ופתיחת המשק למסחר בינלאומי הובילו למעבר של הון וכוח אדם מענפים שבהם לא היה לישראל יתרון יחסי, כגון טקסטיל, לענפים שבהם יש למדינה יתרון יחסי, כגון ענף ההיי-טק, המספק פרויקט, צמיחה ושכר גבוה יחסית. באותו האופן, "הנשמה מלאכותית" באמצעות סובסידיות והטבות מס של בתי מלון שאין להם יכולת של ממש להתחרות בשוק הבינלאומי מעוותת את הקצאת המקורות ופוגעת ביכולת להתמקד ביתרונות יחסיים של הכלכלה הישראלית. גם הטיעונים המצביעים על השפעות חיוביות של ממש בענף התיירות אינם תומכים במבנה הסבסוד הקיים, וישנה התעלמות גורפת מההשפעות החיצוניות השליליות המתועדות בספרות המחקרית, כגון הגדלת העומס על תשתיות עירוניות או משיכת מהגרי עבודה בלתי חוקיים. בטווח הארוך, אנחנו ממליצים לשנות את מבנה הסובסידיות הקיים ולהתחשב בהשפעות החיצוניות השליליות.

משבר נגיף הקורונה מדגיש שוב שענף התיירות רגיש במיוחד לזעזועים ודורש עזרה ממשלתית בתדירות גבוהה הרבה יותר מענפי כלכלה אחרים. יתכן שאנחנו נכנסים עכשיו לתקופה שבה התיירות העולמית תהיה מוגבלת למשך זמן רב, מה שעלול להוביל לצמצום הענף באופן כללי. סביר להניח שמשברים ביטחוניים ומגיפות ימשיכו להתרחש בעשורים הבאים, והענף יהיה זקוק שוב ושוב להצלה על חשבון משלמי המיסים, בעוד שענפי כלכלה אחרים מסוגלים להתאושש מהמשברים האלו בכוחות עצמם.

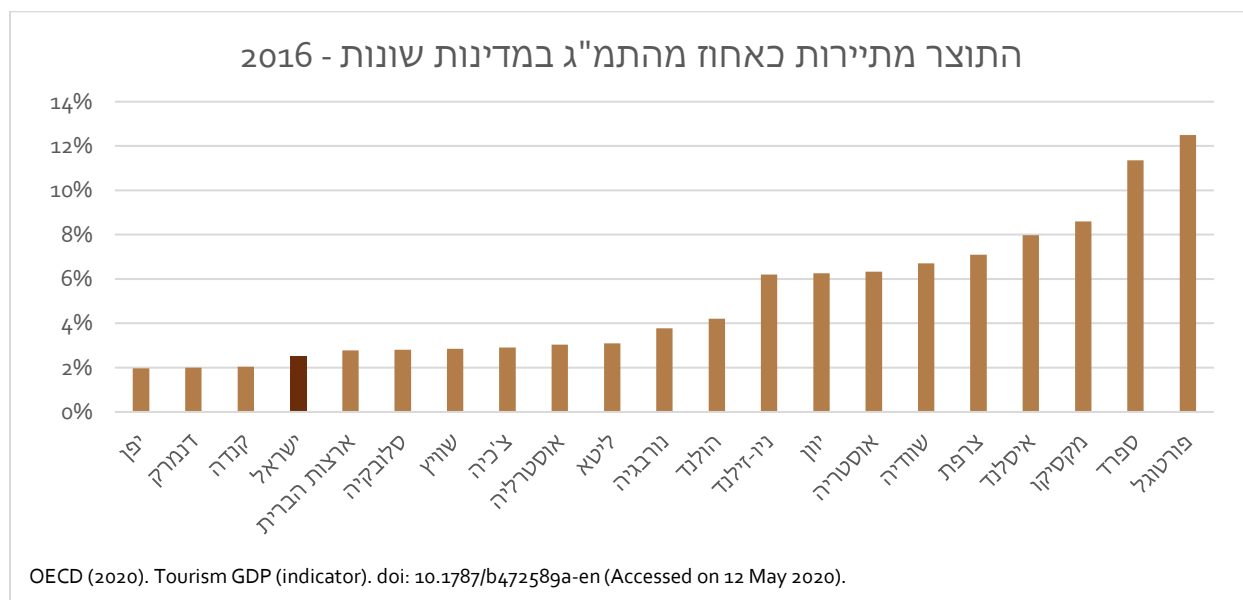
הניתוח שנעשה בנייר זה מטיל ספק בגישה של גורמי המדיניות בישראל, שלפיה נדרש להעניק לענף התיירות יחס מיוחד שלא מגיע לענפים אחרים בכלכלה הישראלית. לאור ההשפעות החיצוניות השליליות של הענף, התלות שלו בסובסידיות, הצורך בחילוץ על חשבון משלם המיסים בעת משברים אחת למספר שנים והיעדר היתרונות היחסיים של ישראל בתחום התיירות, נראה שאין הצדקה לקיומו של משרד התיירות ולתמיכה המשמעותית בענף.

ענף התיירות בישראל

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה¹, ענף התיירות בישראל העסיק בשנת 2018 כ-140 אלף איש, שהם 3.6% מסך המשרות במשק. 32% מתוכם מועסקים בתחום המלונאות (שירותי אירוח). השכר החודשי הממוצע לעובד בתחום המלונאות עמד על כ-8,000 שקלים – שכר הנמוך בכ-20% מהשכר הממוצע במשק, ורמת ההשכלה הממוצעת של העובדים נמוכה גם היא.²

היקף התיירים הזרים המגיעים לישראל עלה כמעט בהתמדה מאז קום המדינה, למעט בשנים בהן התרחשו מלחמות ישראל ומבצעים צבאיים שונים, האינתיפאדות הראשונה והשנייה והמשבר הפיננסי העולמי.³ בשנים האחרונות הייתה עלייה במספר התיירים הזרים שהגיעו לישראל, והכנסות המשק הישראלי מתיירים זרים עלו במהלך השנים 2010-2018 בשיעור שנתי ממוצע של 6.3% (בדולרים שוטפים, על-פי נתוני מאזן התשלומים).

ביחס למדינות מפותחות אחרות התיירות מהווה ענף קטן למדי בישראל. שיעור יצוא התיירות⁴ מתוך יצוא השירותים בישראל עמד ב-2019 על כ-11.5% והתוצר המופק בענף התיירות היה יציב למדי בשנים האחרונות ועמד על 2.6% בממוצע מהתמ"ג בין השנים 2013-2018.⁵ בשנת 2016, שיעור התוצר המופק בענף התיירות בישראל כאחוז מהתמ"ג עמד על כמחצית מהממוצע של השיעורים המקבילים בקרב מדינות ה-OECD.⁶



¹ סקירות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של ענף התיירות לשנים 2007-2018.

² סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2018.

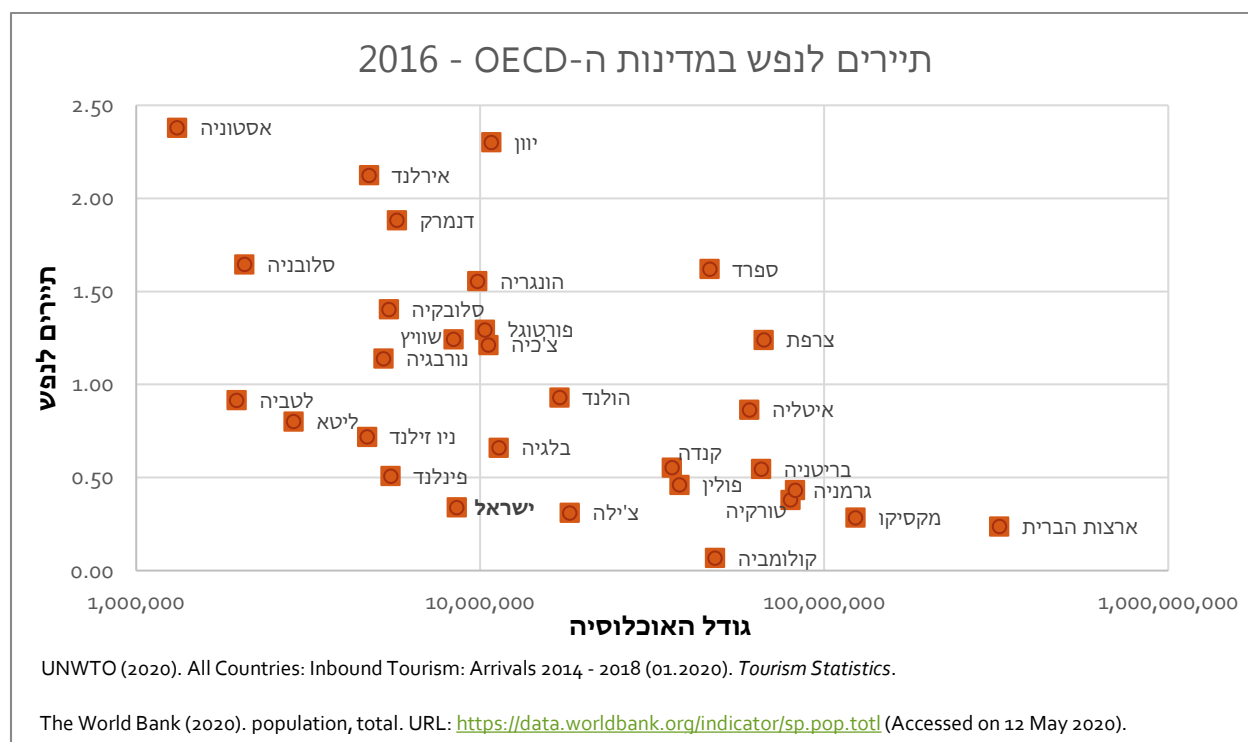
³ הירידה החדה ביותר במספר התיירים אירעה בשיא תקופת האינתיפאדה השנייה (2001-2005). כמות התיירים הממוצעת שהגיעו לישראל בטווח השנים הללו הייתה רק כמחצית מזו שהייתה בשנת 2000, שנת השיא עד אותה העת.

⁴ יצוא תיירות הוא סך הרכישות של תיירים זרים בישראל. המספר הוא בניכוי הוצאות עובדים זרים בישראל.

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, החשבונות הלאומיים לשנים 2019.

⁶ OECD (2020). Tourism GDP (indicator). doi: 10.1787/b472589a-en (Accessed on 12 May 2020)

בשנת 2016 עמד היחס בן מספר התיירים שהגיעו לישראל ובין מספר תושבי המדינה על 0.34. יחס זה נמוך מאוד בהשוואה למדינות ה-OECD באותה השנה.⁷ רוב גורף של המדינות המאופיינות ביחס תיירים לנפש נמוך, כמו ארצות הברית, מקסיקו, קולומביה, בריטניה וגרמניה, מאופיינות גם באוכלוסייה גדולה במיוחד. מספר התיירים הנמוך לנפש בישראל יכול להעיד על כך שלמדינה אין פוטנציאל של ממש בתחום התיירות, או לכל הפחות שהתמיכות בתחום זה אינן יעילות. בתרשים להלן ניתן לראות פיזור של המדינות החברות ב-OECD בהן אוכלוסייה העולה על מיליון איש ואת יחס התיירים לנפש בהן בשנת 2016.⁸



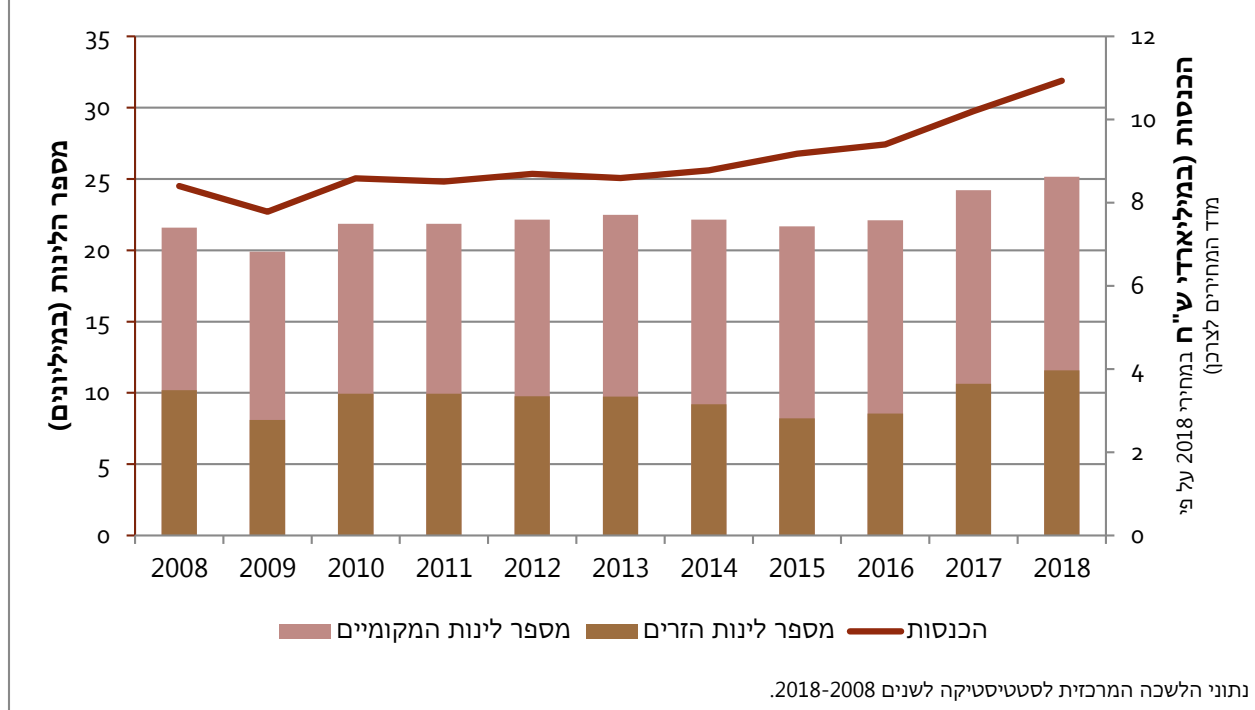
במונחי צריכה, תחום המלונאות הוא התחום המשמעותי ביותר בענף התיירות הישראלי. מרבית חדרי המלון ממוקמים בירושלים, באילת ובתל אביב (20%, 20% ו-16% בהתאמה). בין השנים 2017-2018 נרשמה עלייה במספר הלינות (כמות הלילות בשנה שישנים אורחים בבית מלון) ובתפוסת החדרים, אחרי כעשור של דשדוש. חלקם של התיירים הזרים במספר הלינות היה יציב לאורך השנים 2008-2018 ועמד על כ-43%, אם כי לאחר משברים כמו המשבר הפיננסי העולמי או מבצע "צוק איתן" חלקם במספר הלינות קטן. יתר התיירים לנים בצימרים, אכסניות, דירות וחדרים להשכרה ובמקומות אחרים. סך כל המכירות ברטו מכל אפיקי המכירה שיש לבתי מלון, כולל השכרת אולמות, ברים, מסעדות, מועדוני לילה ועוד, עלו בין השנים 2013-2018 בשיעור ממוצע של כ-6% (במחירים שוטפים). שולי הרווח של בתי המלון⁹ עמדו על כ-19% בממוצע לשנה.

⁷ UNWTO (2020). All Countries: Inbound Tourism: Arrivals 2014 - 2018 (01.2020). *Tourism Statistics*

⁸ מופיעות כל המדינות למעט אוסטרליה, יפן, קוריאה הדרומית ושוודיה, לגביהן לא היו נתונים עדכניים לשנת 2016.

⁹ כאחוז ההפרש בין ההכנסות להוצאות, לפני ניכוי פחת הוצאות מימון ומיסים, מתוך ההכנסות.

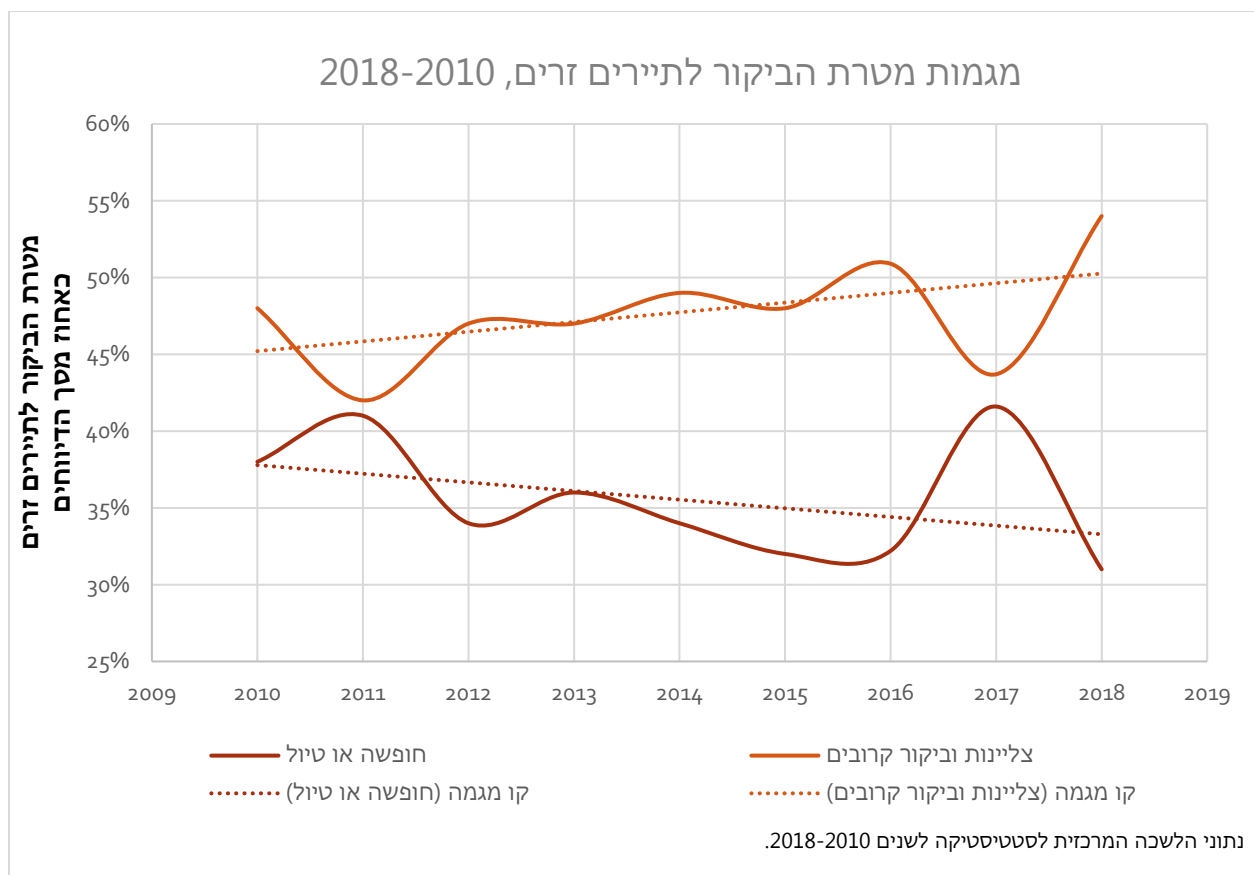
הכנסות ומספר לינות במלונות תיירות בישראל



הפדיון ללינה הגבוה ביותר נרשם בתל אביב ובהרצליה, בעוד שבאילת הוא נמוך מאוד (כ-40% מהפדיון ללינה בהרצליה וכ-55% מהפדיון ללינה בתל אביב). מנגד, הפדיון למשרה באילת לא נמוך כל כך ביחס לערים אחרות. הדבר עשוי להצביע על חוסר יעילות במלונות באילת או על שוני באופי התיירים ובתי המלון בערים השונות.

חמש המדינות מהן מגיעים הכי הרבה תיירים לישראל הן ארצות הברית, רוסיה, צרפת, גרמניה ובריטניה (ביחד – כמחצית מהתיירים). נכון ל-2018, שלושה מתוך עשרה תיירים הם יהודים, ארבעה הם נוצרים והיתר בעלי דתות אחרות. 30% מהתיירים מגיעים כדי לבקר את קרוביהם, 31% מגיעים למטרת חופשה או טיול ו-24% מגיעים למטרת צליינות. לאורך העשור האחרון ירד שיעור התיירים המגיעים למטרת חופשה או טיול ועלה שיעור התיירים המגיעים לביקור קרובים או לצליינות¹⁰ – תופעה המרמזת על דעיכה ברמת האטרקטיביות של אתרי התיירות בישראל בהשוואה למתחרים. בנוסף, בעשור האחרון ניכרת ירידה במספר התיירים הבוחרים ללון במלון או בכפר נופש ועלייה במספר הלנים אצל קרוביהם או בדירות ובחדרים שכורים, אם כי לינה במלון או בכפר נופש נותרה מקום האירוח העיקרי עבור תיירים זרים בישראל.

¹⁰ סקירות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של ענף התיירות לשנים 2010-2018.



היעדים הפופולריים ביותר לתיירים זרים בשנת 2018 היו מצדה, קיסריה, קומראן, מעיינות הבניאס ועין גדי. בשנים האחרונות ניתן לראות דעיכה בגידול השנתי בביקורים של תיירים אלה באתרי התיירות בישראל. במקביל, הישראלים ממשיכים לטייל בישראל, אבל לא ניכר גידול משמעותי בביקורים שלהם באתרים ברחבי הארץ, ובחלק מהם (בעיקר אתרי נופש) אף ניכרת ירידה משמעותית.¹¹ שני אירועים מהשנים האחרונות היו בעלי השפעה דרמטית במיוחד על ענף התיירות – הסכם שמיים פתוחים, אשר נחתם בשנת 2013, ומשבר הקורונה, אשר החל בחודשים האחרונים.

הסכם "שמיים פתוחים"

הסכם "שמיים פתוחים" הוא הסכם הנחתם בין מדינה אחת למדינות נוספות ומתיר לחברות התעופה באותן מדינות חופש בלתי-מוגבל לטוס ולנחות אחת בשמי השנייה, כמו גם להעלות ולהוריד נוסעים בשטח אותן מדינות. זאת, בניגוד למצב לפני החתימה על ההסכם, אז הרשות הייתה קבועה בהסכמים בילטרליים הכוללים תנאים שונים, כגון הגבלות על מספר החברות הרשאיות להפעיל טיסות סדירות מכל מדינה, מכסות תדירות, קיבולת מושבים ועוד.¹²

¹¹ סקירות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של ענף התיירות לשנים 2016-2018.

¹² [רשות שדות התעופה \(2015\). ניתוח השפעות הסכם "שמיים פתוחים" עם האיחוד האירופי והליך הליברליזציה בענף התובלה האווירית הבינלאומית בישראל על תעריפי הטיסות. אוחר מתוך: -2015-10-13-06-38-32-8&alias=5010-report-price-fine1-pdf-1&Itemid=669&lang=he](https://caa.gov.il/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=2015-10-13-06-38-32-8&alias=5010-report-price-fine1-pdf-1&Itemid=669&lang=he)

ביוני 2013 חתמה ישראל על הסכם "שמיים פתוחים" עם האיחוד האירופי ועם כל אחת מהמדינות החברות באיחוד בנפרד, לאחר שבמשך שנים רבות חברת "אל על" וגורמים אחרים בענף התיירות הפעילו לחצים והצליחו למנוע הסכם כזה, במטרה להימנע מתחרות אשר תפגע ברווחיהם. ההסכם נחתם במטרה לגרום להחלת הטיסות בישראל, להגדלת כמות הטיסות שנכנסות לישראל ויצאות ממנה ולשיפור איכות השירות הניתן לנוסעים. דוח של רשות התעופה האזרחית שפורסם ב-2015 בדק את השפעת ההסכם על מחירי הטיסות.¹³ הדוח מצא כי ההסכם הביא לירידה משמעותית בתעריפי הטיסות לישראל וממנה – ירידות של עד 30% במחירי טיסות עם עצירות ביניים לכל היעדים וירידות נוספות במחירי הטיסות הישירות למרבית היעדים להם קיימות טיסות כאלה. כמות הטיסות שנחתו בישראל בין השנים 2013-2018 גדלה בשיעורים נאים, גם בחברות התעופה הישראליות וגם באלו הזרות, אך חלקן של החברות הזרות בנחיתות גדל בכ-5 נקודות האחוז.

מאז החתימה על ההסכם, התחרות העולמית על התייר הישראלי גברה וענף המלונאות בישראל מתקשה להתחרות ביעדים אחרים בעולם. בשנים האחרונות ניכרת עלייה בכמות יציאות תיירים ישראלים לחו"ל (הגדולה מהעלייה בתוצר לנפש) וירידה בכמות לינות הישראלים במלונות התיירות בישראל. שינויים אלה נובעים, ככל הנראה, מכך שלישראלים רבים השתלם יותר להעביר את חופשותיהם ליעדים זולים יותר בחו"ל – כמו יוון, קפריסין, טורקיה, העיר עקבה בירדן והעיירה טאבה במצרים. בפרט, באילת, עיר שבעבר הייתה מוקד התיירות העיקרי עבור תיירים ישראלים, הגידול במספר הלינות של תיירים ישראלים בין 2013 ל-2018 עמד על כ-1.7% בלבד. במקביל, כמות התיירים הישראלים שביקרו בקפריסין באותן שנים גדלה פי יותר מ-14,¹⁴ ובטורקיה היא עלתה ב-1570%.¹⁵ כמות התיירים הכוללת בעקבה עלתה בכ-12.6% אחרי שנים של דשדוש¹⁶, מה שמרמז על כך שהיא אחד מהיעדים שהחליפו את אילת כאתר תיירותי פופולרי באזור מפרץ אילת.

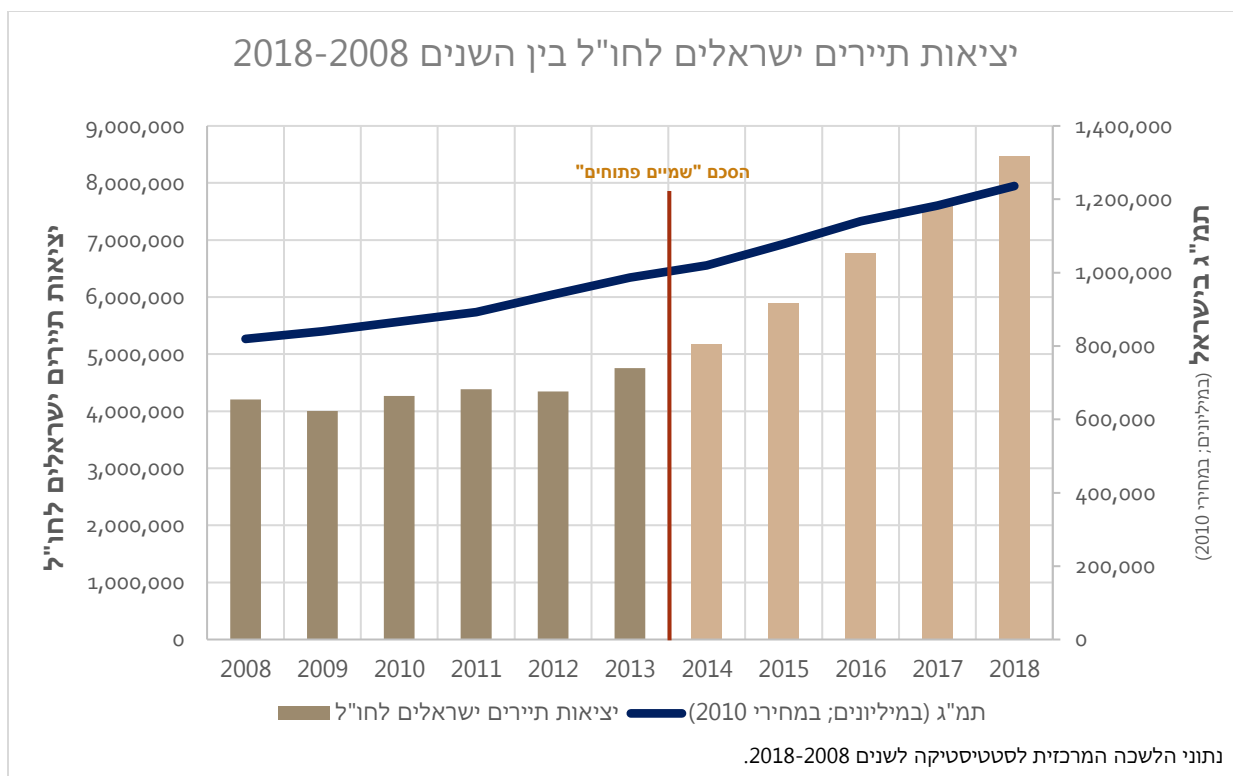
¹³ רשות שדות התעופה (2015). ניתוח השפעות הסכם "שמיים פתוחים" עם האיחוד האירופי והליך הליברליזציה בענף התובלה האווירית הבינלאומית בישראל על תעריפי הטיסות. אוחזר מתוך: https://caa.gov.il/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=2015-10-13-06-38-32-8&alias=5010-report-price-fine1-pdf-1&Itemid=669&lang=he

¹⁴ מבוסס על נתונים המפורסמים באתר משרד האוצר הקפריסאי. אוחזר מתוך:

https://www.mof.gov.cy/mof/cystat/statistics.nsf/services_71main_en/services_71main_en?OpenForm&sub=1&sel=2

¹⁵ מבוסס על נתונים המפורסמים באתר משרד התיירות והתרבות הטורקי. אוחזר מתוך: <https://www.ktb.gov.tr/EN-249299/yearly-bulletins.html>

¹⁶ מבוסס על נתונים המפורסמים באתר משרד התיירות והעתיקות הירדני. אוחזר מתוך: <https://www.mota.gov.jo/Contents/Statistics.aspx>

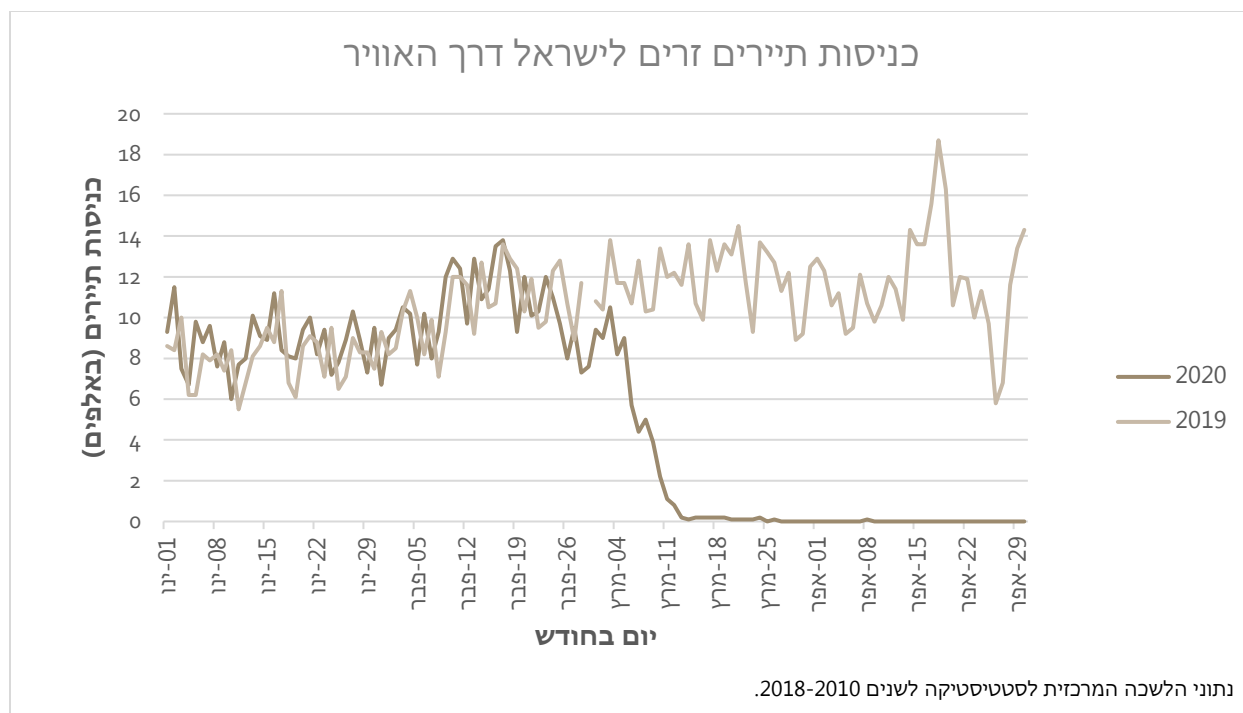


תמיכה אפשרית נוספת לטענה לפיה ענף התיירות בישראל מתקשה להתחרות עם יעדים בחו"ל ניתן למצוא בהתחלקות צריכת התיירות בישראל בין תיירים ישראלים ובין תיירים זרים, הנמדדת על ידי סך ההוצאות של כל אחת מהקבוצות על תיירות. הצריכה של תיירות בישראל מתחלקת כבר שנים רבות בצורה שווה בין שתי הקבוצות – כ-50% לכל אחת מהן. במדינות OECD אחרות בהן יחס התיירים הזרים לנפש דומה לשל ישראל, כמו גרמניה, קנדה, מקסיקו, ארצות הברית ובריטניה, ישנה תיירות פנים ענפה, כאשר בכל המדינות הללו צריכת התיירות על ידי המקומיים מהווה יותר מ-80% מסך הצריכה (נכון ל-2014). פירוש אפשרי לנתונים אלו יכול להיות שבישראל ענף התיירות לא מושך אליו את התיירים המקומיים, ולא מצליח להתחרות בענפי תיירות מקבילים במדינות אחרות.

פגיעת משבר נגיף הקורונה בענף התיירות

ענף התיירות נפגע קשה בתחילת המאה ה-21 בעת האינתיפאדה השנייה ובשנת 2014 במבצע צוק איתן. ההשלכות של משבר נגיף הקורונה על ענף התיירות, ביניהן צמצום דרסטי במספר הנכנסים לישראל וסגירת מרבית בתי מלון משום שלא יכלו לעמוד בדרישות משרד הבריאות, הביאו שוב, בפעם השלישית בשני העשורים האחרונים, לפגיעה קשה בענף ולהתגברות הדרישות לסיוע. החל מתחילת מרץ 2020 ירד מספר התיירים בצורה דרמטית, ובחודש אפריל הגיעו לארץ רק 600 תיירים.¹⁷

¹⁷ סקירות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של ענף התיירות לחודשים ינואר עד אפריל בשנת 2020.



פתרון מסוים שניתן לטווח הקצר, גם אם בצורה מצומצמת ולעסקים גדולים יחסית, הוא שיכון חולי קורונה במלונות שממילא עמדו ריקים בתקופה הזו. כלי סיוע זה היה יעיל במיוחד, שכן הוא ניצל משאב פנוי תוך כדי מציאת פתרון לבעיה במערכת הבריאות (חוסר במקומות בידוד לחולי הקורונה) ובמקביל סייע כלכלית למלונות.

עם זאת, בשבועות האחרונים החלו להישמע קריאות לסיוע לענף מבעלי עניין בו. "אל-על" ו"ישראיר" ביקשו הלוואה בערבות מדינה בגובה 700 מיליון דולר ו-100 מיליון שקלים, בהתאמה. ל"ישראיר" אושרה ההלוואה, ל"אל על" היא נדחתה בינתיים.¹⁸ בנוסף, נכון לזמן כתיבת הדברים האלו, אושר למלונות בישראל נתווה סיוע בסך 300 מיליון שקלים.¹⁹

על כן, משבר נגיף הקורונה מדגיש שוב שענף התיירות רגיש במיוחד לזעזועים ודורש עזרה ממשלתית בתדירות גבוהה הרבה יותר מענפי כלכלה אחרים. יתכן שאנחנו נכנסים עכשיו לתקופה שבה התיירות העולמית תהיה מוגבלת למשך זמן רב, מה שעלול להוביל לצמצום הענף באופן כללי. ייתכן והמשבר יגרום לכך שנראה צמיחה מחדשת בכמות התיירים הישראלים שמגיעים לאילת, משום שהמצב ימנע מהם לטוס לחו"ל או שהם יחששו לצאת מהארץ, אך מצב כזה עדיין תומך בהפסקת הפחתת או התאמת הסבסוד למצב החדש, כי חלק גדול ממנו כיום מופנה לתיירים זרים. גם אם ענף התיירות ישרוד את משבר הקורונה, סביר להניח שמשברים ביטחוניים ומגיפות ימשיכו להתרחש בעשורים הבאים, והענף יהיה זקוק שוב ושוב להצלה על חשבון משלמי המיסים, בעוד שענפי כלכלה אחרים מסוגלים להתאושש מהמשברים האלו בכוחות עצמם.

¹⁸ <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3807539,00.html>

¹⁹ זאת, בנוסף לסיוע שניתן לעסקים בענף התיירות כמו גם לעסקים בענפים אחרים שנפגעו במשבר הקורונה - מענקים לעסקים קטנים-בינוניים לכיסוי הוצאותיהם הקבועות, 3 חודשי פטור מארנונה, קרן הלוואות בערבות מדינה לעסקים שמחזורם עד 400,000 שקלים ודחיית מועדי תשלום מע"מ, מס הכנסה, חשמל ואגרות נוספות.

תמיכה ממשלתית בתיירות בישראל ובמדינות אחרות

משרד התיירות בישראל הוא הגורם הישיר האחראי על פיתוח התיירות, אף על פי שיש משרדים נוספים המסייעים לפעילותו, כמו המשרד לפיתוח הנגב והגליל, משרד הכלכלה, משרד החקלאות, האחראי על תיירות חקלאית והמשרד לאיכות הסביבה, העוסק בחלק מהרגולציה על התחום. לפי אתר משרד התיירות, הישגיו נמדדים בהגדלת התרומה של הענף לתוצר הלאומי, התרומה למאזן התשלומים והיקף ההשקעות בענף.²⁰ מדדים אלו הם בעייתיים מכיוון שאין שום סיבה להניח אפריורית שענף כזה או אחר תמיד צריך לגדול. היסטורית, בתקופות שונות ובמדינות שונות ענפים שונים התרחבו או הצטמצמו בעקבות מגמות טכנולוגיות, מסחריות ודמוגרפיות. אין סיבה לחתור להגדלת ההשקעות בענף מסוים; כאשר אין ניסיון ממשלתי להכווין את ההשקעות, הן זורמות באופן טבעי לאותם ענפים שיש להם יתרון יחסי כרגע, וכך תורמות לצמיחה הכלכלית ולרמת החיים של תושבי המדינה. כך או אחרת, נראה כי לפי מדדים אלו המשרד אינו מצליח להשיג את מטרתו בשנים האחרונות. מאז 2012, בה הערך המוסף של התיירות כשיעור מהתמ"ג היה 2.7%, נותר השיעור כמעט זהה. התרומה למאזן התשלומים, במונחי יצוא שירותי תיירות²¹ מתוך כלל יצוא הסחורות והשירותים, שעמדה ב-2015 על 5.1%, עלתה בחצי נקודת האחוז בארבע השנים האחרונות.²²

בדיקה של כל מדינות ה-OECD העלתה כי מלבד ישראל, רק לעוד 3 מדינות בארגון יש משרד ייעודי לתיירות – יוון, מקסיקו וניו-זילנד.²³ במדינות האחרות הנושא נמצא תחת משרדים אחרים. קיום משרד ייעודי לתיירות נפוץ יותר במדינות עניות יחסית, כמו הודו, הפיליפינים, דרום-אפריקה, מרוקו, מצרים וברזיל. במדינות ה-OECD בהן אין משרד ייעודי לתיירות אין גם שר ייעודי לתיירות, למעט בשתי מדינות בהן יש מזכיר מדינה לעניין התיירות – פורטוגל וספרד. כמו כן, עדויות ממדינות ב-OECD כמו קנדה, אוסטרליה, צ'כיה, דנמרק, נורבגיה ואיטליה, אשר הפחיתו במהלך השנים האחרונות את ההוצאות שלהן לתמיכה בתיירות, הראו כי מהלך זה הביא לדגש רב יותר על הערכת ביצועים, התמקדות רבה יותר בשוקים ספציפיים ומציאה של מקורות אחרים למימון פיתוח התיירות.²⁴ יש אף עדויות לכך שהפגיעה של הקיצוץ בתקציב התאזנה אל מול התייעלות תקציבית שבאה בעקבותיו.

בישראל, לא רק שאין מגמה של קיצוץ או התייעלות בתקציבים לענף, אלא שהמגמה היא הפוכה. הממשלה מעניקה תמיכות רבות לענף התיירות באופן שוטף, ובמקרים רבים מוסיפה תמיכות מיוחדות בעקבות משברים העוברים על הענף. לדוגמא, לאחר מבצע "צוק איתן" אושר מתווה סיוע לענף בגובה 491 מיליון שקלים שיעודו היה, בין היתר, סיוע לעסקים תיירותיים בגין תשלומי ארנונה, הגדלת פעילות השיווק ומתן מענקים לשיפוצים והשבחת מלונות (אם כי הניצול בפועל של סיוע זה היה נמוך בהרבה).²⁵

²⁰ <https://www.gov.il/he/departments/about/about>

²¹ בניכוי הוצאות עובדים זרים בישראל.

²² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, החשבונות הלאומיים לשנים 2013-2019.

²³ OECD (2020). OECD Tourism Trends and Policies 2020, *OECD Publishing, Paris*, p.124-308. URL: <https://doi.org/10.1787/6b47b985-23-en>

²⁴ OECD (2016). OECD Tourism Trends and Policies 2016, *OECD Publishing, Paris*, p. 34-35. URL: <https://doi.org/10.1787/6b47b985-24-en>

²⁵ <https://mof.gov.il/Releases/Pages/Tayarot.aspx>

חלק מהתמיכות בענף מגיע מתוקף החוק לעידוד השקעות הון. במהותו המקורית, החוק נועד לעודד השקעה בתעשייה הישראלית, בעיקר זו הממוקמת בפריפריה, ליצור תשתית למקומות עבודה חדשים ויציבים ולעזור לישראל להתחרות עם מדינות אחרות בעולם על מפעלים רווחיים. כחלק מהתיקונים הרבים שעבר, החוק תוקן שוב בשנת 2009 ומתוקף התיקון הוקמה "מנהלת השקעות בתיירות" שייעודה הוא עידוד השקעות בהקמה, הסבה והרחבה של מלונות ומפעלי תיירות. מאז הקמתה העניקה המנהלת כ-1.9 מיליארד שקלים, ובשנת 2019 בלבד אושרו מענקים בסך כ-300 מיליון שקלים ל-60 מלונות ומפעלי תיירות ברחבי הארץ. החוק קובע גם שיעורים נמוכים יותר של מיסוי וניכוי פחת מואץ. בנוסף על המענקים הנובעים מתוקף החוק, משרד התיירות נותן מענק נוסף של 13% אם מדובר במלון "לאו-קוסט".²⁶

חלק נוסף של סבסוד הענף מגיע לתחום התעופה. כבר שנים רבות שהמדינה משתתפת בהוצאות הביטחון של חברות התעופה הישראליות. החל מ-2007 היא אף העמיקה את ההשתתפות כחלק מהסכמות שנקבעו כפיצוי לחברות התעופה על ההסכם שהלך והתגבש לפתיחת התחרות בתחום עקב הסכם "שמיים פתוחים" (ראו בפרק הקודם), והוא עלה ל-65% מהוצאות הביטחון. ב-2013, הוא עלה ל-97.5% מההוצאות. על אף השקיפות המתחייבת בעניין, הנושא סווג כ"סודי", ובעוד שבדוחות הכספיים של החברות מופיעים סכומים הנושקים למיליארד שקלים ב-2018 בלבד (עם קצב גידול של כ-100 מיליון שקלים בשנה),²⁷ הסעיף התקציבי בגין תקנה זו נעלם או נבלע בתקציב הביטחון החל מ-2013.

בנוסף לסבסוד הוצאות הביטחון, משרד התיירות מעניק 250 אלף יורו לכל קו טיסה שנפתח ליעד המוגדר כיעד עם פוטנציאל תיירותי. נוסף על כך, המשרד מעניק 60 יורו עבור כל נוסע שנחת בנמל התעופה "רמון", וקיים פטור מכלל אגרות התעופה לכל מטוס הנוחת בנמל זה.²⁸ ב-2018 שולמו כ-47 מיליון שקלים כחלק מסדרת המענקים השנתית לטיסות הנוחתות בנמל התעופה "רמון". בחלק מהמקרים, התיירים הזרים אשר נחתו בנמל התעופה "רמון" מייד עברו את הגבול אל אתרי התיירות שבידן ובמצרים, כך שנראה כי חלק ניכר ממענקים אלו מסבסד בפועל את התיירות במדינות זרות.²⁹ שתיים מההקלות המרכזיות שמקבל הענף הן מע"מ אפס על צריכת שירותי תיירות על ידי תיירים זרים ופטור ממע"מ על צריכה באילת.

במדינות בהן מוטל מע"מ קיים בדרך כלל שיעור אפס על ייצוא מוצרים, אך לא על מתן שירותי תיירות (צריכת מוצרים על ידי תיירים בחו"ל פטורה בדרך כלל גם כן ממע"מ). היחידים שנהנים ממע"מ אפס בהקשר זה הם אנשי עסקים, כיוון שמבחינתם מדובר בהוצאה לשם ייצור הכנסה, ולכן מדובר בתשומה. מטרתו של מע"מ אפס על ייצוא היא מניעת כפל המס שהיה נוצר אלמלא פטור זה, שכן הסחורות חייבות במע"מ במדינת היעד. נימוק זה אינו תקף במקרה של ייצוא שירותי תיירות המתרחש כולו בארץ.³⁰

²⁶ https://www.gov.il/en/departments/general/government_incentives

²⁷ בנימין, ע. (2019). המדינה מממנת 135 שקל לכל נוסע באל-על דרך הוצאות אבטחה. אוחר מתוך: <https://shkifut.info/2019/06/el-al/>

²⁸ ח-חיימוביץ', מ. (2019). אם לא תוקם ממשלה, מענקי משרד התיירות לחברות תעופה נמצאים בסכנה. אוחר מתוך:

<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001309892>

²⁹ רחנברג קנדל, ר. (2019). משרד התיירות מאיים: סבסוד הטיסות הזרות לאילת יבוטל אם המלונות לא יורידו מחירים. אוחר מתוך:

<https://www.themarket.com/consumer/tourism/premium-1.7004391>

³⁰ מתוך דוחות הכנסות המדינה לשנת 1999.

פטור ממע"מ לענף התיירות הוא מיוחד לישראל. נכון ל-2018, ישראל היא המדינה היחידה למעט מקסיקו בקרב מדינות ה-OECD שלא גובה מע"מ כלל על שירותי מלונאות.³¹ אולם מקסיקו, בניגוד לישראל, לא פוטרת את כלל השירותים הניתנים לתיירים זרים במלון, אלא רק את השירותים הניתנים במסגרת השתתפותם בכנסים. 11 ממדינות הארגון לא נותנות שום הנחה במע"מ לנושא התיירות.

נוסף על הפטורים ממע"מ, ישראל גם לא גובה מס תייר, המגלם את ההשפעות השליליות של התיירות על התושבים המקומיים – עניין מקובל בהרבה מדינות אחרות. בקרב מדינות האיחוד האירופי קיימים מיסים שונים המוטלים על שירותי תיירות, כגון "מס תפוסה" (Occupancy Tax) על לינה קצרת טווח בבתי מלון.³² שני שליש ממדינות הארגון מטילות את המס הזה בערים מסוימות או בכולן. המס הוא בסכום קבוע, מוטל על הצרכן ונגבה על ידי בתי המלון. בכך ישראל חוטאת פעמיים כלפי תושביה – היא גם לא גובה מס תיירות על ההשפעות השליליות וגם פוטרת את התיירים ממע"מ שחל על כמעט כל סוג אחר של צריכה בישראל.

חוץ מסבסוד ישיר מתקציב המדינה, פטורים ממע"מ והקלות מיסוי אחרות, הענף מקבל הטבות נוספות. ב-2016 הוחל תיקון לחוק התכנון והבנייה ובעקבותיו זימים שרוצים להקים בית מלון בישראל יכולים להגיש בקשה לתוספת של עד 60% מהשטח שהוקצה להם למטרת בנייתו.³³

סך כל התמיכה בענף, כולל התקציבים שהועברו דרך משרד התיירות, תמיכות מיוחדות בעקבות משברים, הסובסידיות וההנחות מתוקף החוק לעידוד השקעות הון ואובדן המיסוי על שירותי תיירות וצריכה באילת, עמד בין השנים 2000-2018 על כ-2.5 מיליארד שקלים בשנה בממוצע (ר' פירוט החישוב בנספח). חישוב זה לא כולל תמיכות נוספות שקשה לאמוד את גודלן, כגון הקצאת זכויות בנייה חריגות, ההשלכות המשקיות של "עבודה מועדפת" ויעוד קרקעות לתיירות ונופש. בשנת 2018 סך התקציב של משרד התיירות הישראלי היה כ-1.1 מיליארד שקלים. לשם השוואה, באותה השנה, ביוון, מדינה בה היו פי יותר מ-7 תיירים זרים, סך התקציב למשרד התיירות היה רק 63.7 מיליון אירו. בניו זילנד, מדינה בה היו כ-10% פחות תיירים מאשר בישראל, סך התקציב היה כ-110 מיליון דולר. בפרקים הבאים נבחן את הטעונוים המשמשים להצדקת התמיכה הממשלתית בענף התיירות.

³¹ OECD (2018). Consumption Tax Trends 2018. *OECD publication*, paris. P. 69-73. Doi: <https://doi.org/10.1787/ctt-2018-en>

³² https://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/business-portal/financing-your-business/tourism-related-taxes-across-eu_en#specifictaxes

³³ https://www.gov.il/en/departments/general/government_incentives

על מנת לטעון לטובת תמיכה ממשלתית בענף כזה או אחר, יש להראות שקיים כשל שוק שבגללו הקצאת המשאבים של השוק החופשי אינה אופטימאלית. דוגמה נפוצה לכשל שוק כזה היא קיום השפעות חיצוניות – מצב שבו לפעילות כלכלית כלשהי יש השפעה, שלילית או חיובית, על פרטים שאינם היחמים של אותה הפעילות. למשל, אם אדם מטפל בגינה שלו, יש לכך השפעות חיצוניות חיוביות על העוברים והשבים ברחוב אשר נהנים לראות את הגינה הנאה. כאשר האדם מחליט על הקצאת המשאבים לטיפול בגינה, הוא מתחשב רק בתועלות האישיות שלו מהפעולה ולא בתועלות של העוברים ושבים ברחוב. לכן, מנקודת מבט חברתית הוא יקצה מעט מדי משאבים, ויווצר כשל שוק. תיאורטית, יתכן שסבסוד ממשלתי של המשאבים הדרושים לטיפול בגינה יגדיל את הרווחה החברתית במקרה זה. יתכנו גם השפעות חיצוניות שליליות. למשל, כאשר אדם מחליט לנסוע ברכבו הפרטי לעבודה הוא מגדיל את העומס בכבישים, ומשפיע על הזמן שאחרים מבלים בפקק. במצב זה נדרש לגבות אגרת גודש שתשקף את ההשפעה של כל אדם על העומס בכבישים, וכך נגיע להקצאה טובה יותר. אגרת גודש היא דוגמה ל**מס פיגוביאני**, מונח הקרוי על שמו של הכלכלן הבריטי ארתור פיגו. המטרה של מס פיגוביאני היא למזער השפעות חיצוניות שליליות, למשל בדוגמה של העומס בכבישים או כתוצאה מזיהום אוויר ומים על ידי מפעלים.

בפועל, בדרך כלל בלתי אפשרי להעריך את רמת הסבסוד או המס הדרושה על מנת לטפל בקיומן של השפעות חיצוניות. קבוצות אינטרס רבות נוטות להשתמש בטיעון אודות השפעות חיצוניות חיוביות כדי להצדיק קבלת הטבות מהממשלה על חשבון משלם המיסים, אך לא תמיד ברור שההשפעות החיצוניות שישנן מצדיקות את סכומי הסובסידיה המועברים.

מאמרים וטורי דעה הדנים בתמיכה בענף התיירות מזכירים השפעות חיוביות שלו על המשק, אך רבות מההשפעות המחכרות אינן מהוות כשל שוק המצדיק סבסוד ממשלתי. להלן מספר טיעונים נפוצים להשפעות חיוביות של ענף התיירות שאינן מהוות כשל שוק ואינן מצדיקות סבסוד³⁴:

1. נדרש לתמוך בענף התיירות מכיוון שהוא תורם לכלכלה ומפרנס כמות גדולה של עובדים וספקים³⁵

כל ענף במשק מפרנס כמות גדולה של עובדים וספקים. לו ענף התיירות לא היה מתקיים מלכתחילה, העובדים המועסקים בו היו מוצאים עבודה בענפים אחרים. כמובן, אם ענף התיירות יעלם בבת אחת, כפי שקורה כעת בעקבות משבר נגיף הקורונה, העובדים בענף יצטרפו למעגל האבטלה, וחלקם יישאר שם זמן רב. אבל גם במקרה זה בטווח הארוך יותר רובם יוכלו למצוא עבודות בענפים אחרים. האבטלה לא תישאר גבוהה באופן קבוע, מאותה הסיבה שהיא לא נשארה גבוהה בעקבות היעלמות ענף הטקסטיל הישראלי לאחר פתיחת השוק ליבוא³⁶, או בעקבות מגמות טכנולוגיות שהביאו להיכחדות מקצועות רבים בעבר, כגון הירידה הדרמטית בשיעור החקלאים באוכלוסייה בתחילת המאה ה-20. התפיסה שלפיה קיימים במשק פרטים שיכולים לעבוד רק בענף מסוים ויהיו מובטלים לנצח אם הענף ייעלם, נכשלה פעם אחרי פעם בחיזוי מגמות האבטלה ההיסטוריות. קיימים כמובן עובדים, בייחוד מבוגרים יחסית, שלא יצליחו למצוא עבודה חדשה אם עסקים רבים בענף התיירות ייעלמו, וראוי לעזור להם באמצעות דמי אבטלה והכשרות מקצועיות, אך אין סיבה להעביר סובסידיות לענף שלם רק עבורם.

³⁴ למשל: שובל, נ. וגלבמן א (2013). אמידת המשקל של שיקולי מיקום ביחס לשיקולי סביבה, כלכלה ושיקולים אחרים בתכנון מלונאות. אתר *משרד התיירות*. אוחר מתוך: <https://info.goisrael.com/he/location-considerations-in-hotel-planning>

³⁵ Williams, A. M. and Shaw, G. (1995) *Tourism & Economic Development Western European Experiences*. West Sussex: John Wiley & Sons

³⁶ כץ, אורי (2018). מילקי יקר, חולצות זולות: השלכות של חסימת מסחר בין-לאומי, *פורום קהלת*. אוחר מתוך: <https://tinyurl.com/wdyw7yx>

2. נדרש לתמוך בענף התיירות מכיוון שהוא מקור חשוב של מטבע זר

היצוא והיבוא הם בסך הכול שני צדדים של אותו המטבע, המתאזנים בטווח הארוך באמצעות מנגנון שער החליפין. סבסוד יצואנים, בין אם מדובר בפירמות בענף התיירות (הגעת תיירים מחו"ל לארץ מוגדרת כיצוא מבחינה חשבונאית) או ביצואנים מתחומים אחרים, יוביל בסופו של דבר גם להגדלת היבוא. בין המדינות המפותחות ישנן כאלו המייצאות חלק גדול מהתוצר שלהן וכאלו המייצאות חלק קטן ממנו. אין סיבה לחשוב שיצוא גדול בהכרח עדיף על יצוא קטן, ואין סיבה לעודד את הגדלת חלקו של היצוא בתוצר אל מעבר למה שנקבע באופן טבעי.³⁷ יתכן שהטיעון בזכות עידוד התיירות והיצוא באופן כללי היה רלוונטי במידה מסוימת בעבר, כאשר התקיים בישראל גירעון במאזן המסחרי, אך כפי שניתן לראות בתרשים הבא כבר שנים רבות זה אינו המצב.



מקור: הבנק העולמי

3. נדרש לתמוך בענף התיירות מכיוון שאם לא יוגדל היצע התיירות בישראל, יותר ישראלים יעדיפו לנפוש בחו"ל

ישראלים רבים רוכשים מכוניות המיוצרות בטורקיה, נעליים המיוצרות בסין ומוצרי קוסמטיקה המיוצרים בצרפת, ואין סיבה לעצור את המגמות האלו על מנת שהם יקנו רק מכוניות, נעליים ומוצרי קוסמטיקה מתוצרת מקומית, משום שפירמות במדינות אחרות מסוגלות לייצר את המוצרים האלו באיכות גבוהה יותר ובמחיר נמוך יותר. בתקופות עבר שבהן הממשלה ניסתה להכתיב צריכה רק מיצרנים מקומיים, התוצאה הייתה מוצרים יקרים באיכות נמוכה, וכך גם בנוגע לתיירות. עיקרון היתרון היחסי, שהציע לראשונה הכלכלן דוד ריקרדו במאה ה-19, מדגים כיצד ההתמקדות של כל מדינה ביתרונות היחסיים שלה מוביל לשגשוג עבור כל הצדדים למסחר, והדבר נכון לענף התיירות כפי שהוא נכון לכל ענף אחר. אין שום דבר רע בכך שישראלים ינפשו בבתי המלון שבקפריסין במקום באילת, אם בקפריסין כוח העבודה זול יותר ועל כן ניתן לרכוש את אותו המוצר התיירותי במחיר זול יותר. כפי שראינו בפרקים הקודמים, הסכם "שמיים פתוחים" הקטין את מחירי הטיסות, ולכן הפך את מוצרי התיירות בחו"ל ליותר משתלמים ביחס לתיירות בארץ.

³⁷ צימרינג א', מואב ע' (2016), האם חוק עידוד השקעות הון תורם לכלכלה ולחברה ומשיג את מטרתו המוצהרות? מכון אהרן למדיניות כלכלית.

צמצום מעורבות הממשלה במשק ובשוק ההון ופתיחת המשק למסחר בינלאומי מאז שנות השמונים הובילו למעבר של הון וכוח אדם מענפים שבהם לא היה לישראל יתרון יחסי, כגון טקסטיל, לענפים שבהם יש למדינה יתרון יחסי, כגון ענף ההיי-טק, המספק פרויקט, צמיחה ושכר גבוה יחסית. באותו האופן, הנשמה מלאכותית של בתי מלון שאין להם יכולת של ממש להתחרות בשוק הבינלאומי מעוותת את הקצאת המקורות ופוגעת ביכולת להתמקד ביתרונות יחסיים של ממש. כפי שכתבנו קודם, היבוא והיצוא הם שני צדדים לאותה עסקה ואין סיבה למנוע יבוא שירותי תיירות (יציאת ישראלים לחו"ל), כמו שאין סיבה לעודד יצוא שירותי תיירות (הגעת תיירים מחו"ל לישראל).

4. נדרש לתמוך בענף התיירות מכיוון שמספר התיירים בישראל כיום הוא נמוך "ביחס לפוטנציאל"

אף אחד אינו יודע בוודאות מהו הפוטנציאל של ענף כזה או אחר. רבים מאתנו אוהבים לטייל בשבילי הארץ ונהנים מנופיה, ואולי אנחנו חשים גאווה לאומית מסוימת אשר משפיעה על הנאתנו, אך איננו מכירים את מלוא השיקולים של תייר צרפתי או גרמני השוקל האם לטוס לביקור בישראל, במצרים או ביוון. גם במדינות אחרות ישנם חופי ים ואתרים ארכיאולוגיים, וחלקן זולות בהרבה מישראל ממגוון סיבות, כמו למשל כוח העבודה הזול.

אנשי עסקים מצליחים, אשר מתמחים בזיהוי הזדמנויות, יכולים אולי להעריך שמספר התיירים בישראל נמוך מהפוטנציאל ולהקים בארץ, על חשבונם האישי, מיזמי תיירות נוספים. אך זה לא ראוי שפקידי ממשלה ופוליטיקאים, שאינם משקיעים את כספם האישי במיזמים אלא את כספי משלם המיסים, יקבלו החלטות על סמך הפוטנציאל שהם מאמינים שהם או יועציהם זיהו. מכיוון שהם לא מסכנים את כספם האישי במיזמים תיירותיים אלא את כספי משלם המיסים, יתכן כי שיקולים לא ענייניים, כגון גאווה לאומית שאיננה רלוונטית לשיקוליו של התייר הגרמני או קרבה לאנשי עסקים בתחום, השואפים לקבל סובסידיות, ישפיעו על קבלת ההחלטות שלהם.

אם פוליטיקאי או פקיד בכיר כלשהו אכן מאמינים שיש כאן הזדמנות עסקית, הם יכולים לנסות ולשכנע יזמים להשקיע את כספם האישי בהתאם. אם זו אכן הזדמנות מצוינת, יזמים ישמחו לפתוח מיזמים תיירותיים בישראל על חשבונם ולא יזדקקו לסבסוד ממשלתי. אם היזמים מתנים את פעילותם בקבלת סבסוד ממשלתי, סביר להניח שזו לא הזדמנות מצוינת, ושמספר התיירים בישראל איננו נמוך ביחס לפוטנציאל.

5. נדרש לתמוך בענף התיירות מכיוון שראוי לגוון את ענפי הכלכלה ולמנוע הישענות על "קטר צמיחה" אחד

בדומה לטיעון על כך שענף התיירות מפרנס כמות גדולה של עובדים וספקים, גם הטיעון הזה יכול להיות רלוונטי לכל ענף במשק ולהצדיק סבסוד של כל מוצר אפשרי. אף אחד אינו יודע מהו הגיוון האופטימאלי עבור ענפי הכלכלה. במדינת ישראל, שאיננה נשענת על ייצוא משאב טבע יחיד כגון נפט או על מספר מצומצם של תאגידי ענק, אין סיבה שהממשלה תתערב בנושא ותכפה על המשק גיוון גדול יותר מזה שנוצר באופן טבעי. בוודאי לא הגיוני להגדיל את התמיכות דווקא בכיוון של ענף התיירות, בגלל ההשפעות החיצוניות השליליות שנתאר בהמשך.

לצד הטענות השגויים, ישנם גם טיעונים המופיעים בספרות המתייחסים להשפעות חיצוניות של ממש. מעניין לציין כי הספרות המחקרית האקדמית מציינת בעיקר השפעות חיצוניות שליליות לענף התיירות ומנסה למצוא דרכים להתמודד עמן באמצעות מיסוי פיגוביאני. אלו הן ההשפעות החיצוניות העיקריות שמעלים המחקרים^{38 39 40 41}:

השפעות חיצוניות שליליות:

1. הגדלת הלחץ על הסביבה הטבעית

חלק ניכר מהספרות האקדמית על השפעות חיצוניות של תיירות מתייחס לנושא זה. בישראל הדבר יכול להתבטא בפגיעה בחופי הארץ עקב בנייה מואצת של בתי מלון בסמוך לים, ובפגיעה בשוניות האלמוגים באילת, בכינרת ובאתרים פופולריים אחרים. נושא זה רלוונטי לתיירות פנים באותה המידה שהוא רלוונטי לתיירות חוץ. פתרון אפשרי לכך הוא הטלת מיסוי מיוחד על מיזמים תיירותיים אשר עשויים לפגוע בסביבה (ישנם מחקרים אשר מנסים לאפיין באופן תיאורטי את המיסוי האופטימאלי).

לעיתים מתלווה לטיעון זה הטעון שלפיו לתיירות חוץ המלווה בטיסות ארוכות ישנה פגיעה סביבתית משמעותית על שינוי האקלים הגלובאלי, אך ישראל היא מדינה קטנה למדי והשפעת המדיניות הסביבתית שבה היא תבחר על המגמות הגלובאליות זניחה, בהיעדר הסכם בין-לאומי המחייב מדינות רבות וגדולות. זה בוודאי לא צריך להיות שיקול מרכזי בקבלת ההחלטות בישראל.

2. גידול בזיהום, ברעש, בעומס על התשתיות ובצפיפות

מספר משמעותי של תיירים יכול להוביל לגידול בזיהום וברעש, לעומס על תשתיות התחבורה והתברואה, ולהגדלת הצפיפות בערים מרכזיות ובאתרים תיירותיים. כך התיירות מייצרת קונפליקט בין התיירים ובין המקומיים. למשל, בוונציה, אחת הערים המתוירות ביותר בעולם, טוענים התושבים המקומיים שהתיירים מייצרים עומס המפריע להם ברכישת מזון וסידורים יום-יומיים, גורמים למחסור באפשרויות דיוור, מייצרים אשפה רבה ושמותגי יוקרה המיועדים לתיירים דוחקים החוצה בתי עסק עממיים יותר.⁴² בשנת 2019 פורסם בברצלונה סרט תיעודי על בעיית תיירות היתר בעיר, אשר הובילה לעליית מחירי הדירות ולפגיעה בתושבים המקומיים. סרט זה משתלב עם מאבק ארוך שנים של תושבי ברצלונה למען צמצום התיירות בעיר.⁴³ בישראל, בה צפיפות האוכלוסייה היא גבוהה במיוחד, חלק מההשפעות האלה חריפות למדי.

³⁸ Dwyer, L., & Forsyth, P. (1993). Assessing the benefits and costs of inbound tourism. *Annals of Tourism Research*, 20(4), 751-768

³⁹ Brandano, M. G. (2015). Evaluating tourism externalities in destinations: the case of Italy

⁴⁰ Schubert, S. F. (2010). Coping with externalities in tourism: a dynamic optimal taxation approach. *Tourism Economics*, 16(2), 321-

343

⁴¹ Meleddu, M. (2014). Tourism, Residents' Welfare and Economic Choice: A Literature Review. *Journal of Economic Surveys*, 28(2),

376-399

⁴² אימרגליק, א. (2016). תושבי ונציה מוחים: התיירים הורסים לנו את העיר, או חזר מתוך: <https://finance.walla.co.il/item/3014930>

⁴³ שמחיוף, א. (2019). ברצלונה נגד התיירים: החוצה. או חזר מתוך:

https://www.mako.co.il/news-world/international-q2_2019/Article-ce9c3a1f492ba61027.htm

חשוב להבהיר שתושבי וונציה וברצלונה אינם רוצים להעלים את התיירים מהעיר כליל; רובם מתפרנסים מתיירות. אך מכיוון שלתיירים יש השפעה חיצונית שלילית גם על אלו שאינם מתפרנסים מתיירות, המדיניות הכלכלית הנכונה היא לגבות מהעסקים בתחום התיירות מיסים פיגוביאנים, ובוודאי שלא לסבסד את התיירות. מטרתם של המיסים הפיגוביאנים היא לא לחסל כליל את ענף התיירות אלא לגרום, למשל, לבתי המלון בירושלים להפנים את העלויות שהם מייצרים עבור תושבי ירושלים הנאלצים להתחרות בתיירים על השימוש בכבישים, במגרשי חנייה, בפארקים עירוניים וכדומה.

בהקשר זה מעניין לציין שממשלת ישראל לרוב נאבקת כדי לצמצם את התיירות הרפואית⁴⁴ תחת ההנחה כי היא יוצרת עומס על תשתיות הבריאות ופוגעת בשירותי הבריאות לישראלים. הנחה זו ככל הנראה איננה נכונה עבור התיירות הרפואית, המאופיינת במספר מצומצם יחסית של חולים שביקוריהם מפוזרים על פני כל השנה, בעוד שהתיירות הרגילה מייצרת עומסים משמעותיים על התשתיות של חלק מהערים בעונות השיא.

4. גידול בתחומים בעלי השפעות חיצוניות שליליות המערבים לעיתים גם פעילות עבריינית, כגון זנות, הימורים, אלכוהול וסחר בסמים, ופגיעה של התיירים בתרבות ובערכים של קהילות מסורתיות מקומיות⁴⁶

טיעון זה רלוונטי יותר עבור מדינות מתפתחות, אם כי הוא בוודאי קיים ברמה מסוימת גם בארץ. למשל, ביוני 2020 פורסם על פרשת סחר בנשים למטרות זנות, שמרכזת בבתי המלון שבאילת.⁴⁷

5. משיכת מהגרי עבודה שחלקם בלתי חוקיים

ענף התיירות עתיר כוח אדם, ומרבית מהמשרות בענף התיירות ובעסקים המתפתחים סביב אטרקציות תיירותיות אינן דורשות השכלה ולעיתים גם לא ידע של השפה המקומית.⁴⁸ התוצאה היא שחלק ניכר מהעובדים בענף, גם בישראל וגם במדינות מפותחות אחרות, הם מהגרי עבודה, שחלקם בלתי חוקיים. המהגרים בוחרים את יעד ההגירה שלהם על פי ההזדמנויות הכלכליות במדינות עשירות שונות; מדינה שבה ענף התיירות משמעותי יותר תהיה יעד הגירה מועדף יותר על המהגרים.

מנקודת מבטם של המהגרים מדובר כמובן בתופעה חיובית, אך מנקודת מבטם של תושבי המדינה להגירה בלתי חוקית יש שלל השלכות שליליות, כגון עומס על מערכות הרווחה והבריאות המקומיות או פגיעה בצביון המדינה.

⁴⁴ סולמוון, ר. (2017). החוק להסדרת תיירות המרפא יבטל את יתרונות ישראל בתחום. אוחרז מתוך: <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3720245,00.html>

⁴⁵ לוי-וינריב, א. (2015). רשות המסים: חברות תיירות מרפא יחויבו במע"מ. אוחרז מתוך: <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001071187>

⁴⁶ Carmichael, B. A. (2000). A matrix model for resident attitudes and behaviours in a rapidly changing tourist area. *Tourism management*, 21(6), 601-611.

⁴⁷ שומפלבי, א. ולוקש, א. (2020). בעקבות פרשת ספורטאית העבר: "לפעמים מגיעים לאילת מטוסים מלאים בנשים לזנות". אוחרז מתוך: <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5740969,00.html>

⁴⁸ Nunkoo, R., & Ramkissoon, H. (2010). Gendered theory of planned behaviour and residents' support for tourism. *Current Issues in Tourism*, 13(6), 525-540

6. היעדר תמריצים להשקעה בהון אנושי

כאמור, ענף המלונאות מאופיין בעובדים ברמת השכלה גבוהה יכולה לפגוע בתמריצים להשקעה בהון אנושי ברמת העיר או המדינה, וכך לפגוע בצמיחה ארוכת טווח.⁴⁹ בערים הבנויות על תעשיית התיירות היצע מקומות העבודה לצעירים משכילים מצומצם יחסית, הם עשויים לעבור לערים (או למדינות) אחרות, ובסופו של דבר לא יתפתחו בהן תעשיות עתירות ידע וטכנולוגיה. זו איננה השפעה חיכונית שלילית במובן ה"קלאסי", מכיוון שהפגיעה בחברה כאן היא עקיפה ומופיעה בטווח ארוך יחסית, אך זהו שיקול משמעותי שיש להתחשב בו, ביחוד אם הכוונה היא להשתמש בתיירות כמנוף כלכלי לפריפריה.

7. חלוקת משאבים לא נכונה בעת משברים גאו-פוליטיים

בישראל, מדינה בה יש הרבה זעזועים גאו-פוליטיים (מלחמות, מבצעים צבאיים, מתקפות טרור), אין היגיון לחשיפה של המשק דווקא לתיירות, מכיוון שתהיה קורלציה גבוהה בין זעזועים שליליים גאו-פוליטיים לזעזועים שליליים בתיירות (כמו שהיה בתקופת האינתיפאדה השנייה). כלומר, כאשר המשק סובל מאירוע ביטחוני אשר מוביל להוצאות ממשלה גבוהות, לפגיעה במשק ולירידה בהכנסות ממיסים, הפגיעה תהיה חריפה יותר ככל שתעשיית התיירות משמעותית יותר. מתאם זה יכול להוביל לכך שמיתון קטן יהפוך לקשה, יגדיל את האבטלה במשק ויקטין את הכנסות המדינה והאזרחים דווקא בזמן הכי פחות נוח. ההיגיון האסטרטגי הוא לבסס את המשק הישראלי על ענפי תעשייה התלויים פחות במצב הביטחוני, ומסוגלים להחזיק מעמד ולתרום להכנסות המדינה גם בעת משברים ביטחוניים.

השפעות חיכוניות חיוביות:

1. הגדלת המוטיבציה לשמירה על הטבע, להפחתת זיהום הסביבה

לדוגמה: שמירה על הגורילות באוגנדה, שמירה על שוניות אלמוגים באוקיינוס השקט ועוד. טיעון זה ככל הנראה תקף בעיקר למדינות מתפתחות, היכן שמתקיימת פגיעה משמעותית בטבע בהיעדר תעשיית תיירות, והוא פחות רלוונטי לישראל ולמדינות מפותחות.

2. פיתוח הכלכלה האזורית בפריפריה

טיעון זה יוצא מתוך הנחה שזהו האינטרס הציבורי לשמר התפלגות יותר אחידה של מגורים על פני כלל שטח המדינה. למשל, אם איננו רוצים שכל תושבי בריטניה יגורו באזור לונדון, עלינו למצוא עבורם מוקדי תעסוקה רחוקים מלונדון. למרבית הפירמות במרבית ענפי הכלכלה כדאי להתמקם בערים הגדולות והצפופות, כתוצאה מיתרונות לגודל ומהקרבה למוקדי השכלה, תעסוקה ויזמות, אך מעצם טבעם חלק מהמיזמים בתעשיית התיירות חייבים להתמקם באזורים מרוחקים, ועל כן הם יכולים לשמש כמוקד תעסוקה בפריפריה. אם זהו האינטרס הציבורי לפזר את האוכלוסייה על פני כל שטח המדינה, יתכן שניתן להצדיק כך את סבסודם של מיזמים תיירותיים מסוימים.

Galor, O., & Mountford, A. (2008). Trading population for productivity: theory and evidence. *The Review of economic studies*, 75(4), 1143-1179.

בהקשר הישראלי, עוד לפני קום המדינה שאפו הארגונים הציוניים לפזר את האוכלוסייה היהודית עד כמה שניתן, כחלק מהמאבק הדמוגרפי והגיאוגרפי כנגד הערבים. גם כיום ישנה שאיפה לפזר את האוכלוסייה לפריפריה, וניתן להתווכח עד כמה מדובר במטרה אפשרית להשגה, או רצויה להשגה, והאם שווה לשלם את המחיר הכלכלי של חוסר היעילות בהקצאת המשאבים. כך או אחרת, המבנה הנוכחי של סבסוד תעשיית התיירות אינו תומך במטרה זו, מכיוון שההטבות ניתנות באופן אחיד, פחות או יותר, לכל המיזמים התיירותיים, כולל אלו שנמצאים במרכז הארץ. בשנים 2017-2018 פחות ממחצית מהלינות של תיירים היו בערי הפריפריה, ועל כן ניתן לטעון שמרבית הסבסוד של תעשיית התיירות אינו מגיע לפריפריה. לכן, טיעון זה לא יכול לשמש לצורך תמיכה כללית בענף התיירות ולהצדקת מבנה הסובסידיות הנוכחי והיקפן.

3. שיפור תדמיתה של המדינה בעולם

לתיירות עשויה להיות השפעה על שיפור תדמיתן של מדינות – טיעון רלוונטי במיוחד לישראל, עקב הניסיונות הרבים לפגוע במעמדה הבינלאומי ולקעקע את מדיניותה. מחקרים שונים אכן מצאו שלביקור במדינות ישנה השפעה חיובית על התדמית שלהן בעיני התיירים^{50 51}, אך גם כי תיירים מפרדים בין התדמית של ארץ בתור אתר תיירות ובין התדמית של ארץ מבחינה פוליטית או כלכלית.^{52 53} מחקר שפורסם בשנת 2014 והתייחס באופן ספציפי לישראל מצא כי מאמצי השיווק של המדינה השפיעו באופן חיובי על תדמיתה, גם בקרב תיירים שמלכתחילה הייתה להם תדמית שלילית, אם כי השפעתו הייתה קטנה יחסית.⁵⁴ החיסרון העיקרי של טיעון זה, ביחס לטיעונים האחרים, הוא שקשה למדוד ולהעריך אותו. איננו יודעים כיצד נתפסת מדינת ישראל בקרב אזרחי מדינות אחרות שעשויים לבחור לבקר בישראל בזכות הסבסוד, והאם ביקור בישראל עשוי לשנות את עמדתם. סבסוד של טיסות לישראל או בתי מלון בארץ עשוי גם לעודד תיירות של פעילי זכויות אדם המעוניינים לבקר ברשות הפלסטינית ולהפגין כנגד מדיניות ממשלת ישראל. לחילופין, הסבסוד יכול לעודד בעיקר תיירות של יהודים ממדינות אחרות אשר ממילא מחזיקים בעמדה חיובית כלפי ישראל, כך שהביקור לא ישנה את עמדתם, וגם במקרה זה מדובר בבזבזת. כפי שהראינו בפרקים הקודמים, חלק ניכר מהתיירים לישראל הם יהודים הנגיעים לבקר את משפחותיהם.

Zhang, H., Xu, F., Leung, H. H., & Cai, L. A. (2016). The influence of destination-country image on prospective tourists' visit intention: Testing three competing models. *Asia Pacific Journal of Tourism Research*, 21(7), 811-835. ⁵⁰

Rodríguez Molina, M. A., Frías-Jamilena, D. M., & Castañeda-García, J. A. (2013). The moderating role of past experience in the formation of a tourist destination's image and in tourists' behavioural intentions. *Current issues in tourism*, 16(2), 107-127. ⁵¹

Mossberg, L., & Kleppe, I. A. (2005). Country and destination image – different or similar image concepts? *The Services Industries Journal*, 25(4), 493-503. ⁵²

Nadeau, J., Heslop, L., O'Reilly, N., & Luk, P. (2008). Destination in a country image context. *Annals of Tourism Research*, 35(1), 84-106. ⁵³

Campo, S., & Alvarez, M. D. (2014). Can tourism promotions influence a country's negative image? An experimental study on Israel's image. *Current Issues in Tourism*, 17(3), 201-219. ⁵⁴

המחקר נערך על 542 סטודנטים מטורקיה ומספרד שמעולם לא ביקרו בישראל וחולקו באקראי לקבוצת טיפול וקבוצת ביקורת. החוקרים העבירו לסטודנטים סקר העוסק בעמדותיהם לגבי מדינת ישראל, כאשר קבוצת הטיפול קיבלה עלון פרסום של משרד התיירות המתאר את תיירות בישראל לפני מילוי הסקר, וקבוצת הביקורת לא קיבלה עלון. המחקר מצא כי הסטודנטים מפרדים בין תדמיתה של ישראל בתור מדינה ובין תדמיתה כאתר תיירות, וכי תדמיתה כאתר תיירות יותר חיובית בעיניהם (אם כי בשני הנושאים הציון הממוצע היה נמוך למדי). עבור הסטודנטים שקיבלו את העלון, גם התדמית של ישראל בתור מדינה וגם התדמית שלה כאתר תיירות היו חיוביים יותר בהשוואה לקבוצה השנייה, אך ההפרש היה קטן למדי. עבור תדמיתה של ישראל כמדינה, היה גידול מציון ממוצע של 2.7 (מתוך 7) עבור סטודנטים שלא קיבלו את העלון לציון של 3.2 עבור אלו שכן קיבלו. חשוב לציין כי המחקר לא בחן כיצד ביקור בישראל בפועל משפיע על התפיסה של המדינה בעיני התייר. האפקט נובע אך ורק מהעלון ולכן ניתן להשיגו גם באמצעות פעילות הסברתית של משרד החוץ, שאיננה קשורה לתעשיית התיירות.

מכיוון שאפשר להשתמש בטיעון הזה כדי להצדיק כל סכום אפשרי של סבסוד, נדרש להשתמש בו בזהירות ולבסס אותו על ניתוח אמפירי רחב יותר של השקפותיהם של התיירים שמגיעים בפועל לישראל, לפני ואחרי הביקור. במסגרת ניתוחים כאלה יש לבחון גם השפעות שליליות על תדמיתה של ישראל בעיני תיירים זרים בעקבות ביקור בארץ. כמו כן, אם קיימת השפעה חיובית על תדמיתה של ישראל, יתכן שיש לשקול את מיקוד הסבסוד בקבוצות מסוימות של מבקרים (למשל עיתונאים, פוליטיקאים, סופרים, אושיות רשת ועוד גורמים המשפיעים על דעת הקהל), לעומת פיזור הסבסוד על פני כל המבקרים.

סביר להניח שעבודה שיווקית מאומצת של משרד החוץ ומשרד התרבות במדינות אחרות יכולה לתרום לתדמית של ישראל באופן יעיל יותר מסבסוד תעשיית התיירות הישראלית מבחינת היחס בין ההשקעה ובין התוצאה, וללא ההשפעות החיצוניות השליליות הנלוות לתעשיית התיירות.

האם וכיצד רצוי לסבסד את ענף התיירות הישראלי?

אם נסכם את הפרק הקודם, טענות בעד סבסוד התיירות מהסוג של "בחירת מנצחים" – לעודד תעשייה שאנו מאמינים שיש לה פוטנציאל – הן שגויות מהבחינה שאין כאן כשל שוק מהותי; בעייתיות מבחינת התמריצים, מכיוון שהפקידים והפוליטיקאים המחליטים על הסבסוד אינם מסכנים את כספם שלהם; ושגויות במקרה הישראלי, מכיוון שלאור עלויות כוח האדם הגבוהות ישראל תמיד תתקשה להתחרות עם מדינות אחרות באזור על כספם של תיירי חוץ ותיירי פנים (בייחוד לאחר הסכם "שמייס פתוחים"), ולא ברור שאכן ישנו כאן פוטנציאל משמעותי.

טענות להשפעות חיכוניות הן יותר סבירות, אך עקב קיומן של השפעות חיכוניות חיוביות ושליטיות בו זמנית אין שום סיבה מיוחדת לחשוב שנדרש דווקא לסבסד את ענף התיירות הישראלי. כאשר חברת היי-טק ישראלית מייצאת תוכנת מחשב לחו"ל אין לכך השפעות חיכוניות שליליות על אזרחי המדינה. אולם, כאשר בית מלון בירושלים מייצא שירותי תיירות לתיירים שמגיעים מחו"ל, ייתכן שהוא מייצר השפעות חיכוניות שליליות אשר עולות על החיוביות, ואולי אף ראוי להטיל עליו מיסוי מיוחד במקום סבסוד. כאמור, ונציה, רומא, ברצלונה וערים נוספות מהוות דוגמה לכך שסבסוד תיירות איננו מובן מאליו, וייתכן שאמצעי המדיניות הנכון מבחינה חברתית הוא מיסוי שיגרום להפנמת העלויות החיכוניות השליליות. כמוכך, התיירים שמגיעים לירושלים רוכשים כאן מוצרי מזכרת, סועדים במסעדות ומוציאים כסף רב, אך כל הפעילויות האלו הן חלק מתעשיית היצוא התיירותית. בהיעדר סובסידיות והנחות מס לענף התיירות, ההון האנושי והפיזי המושקע בכל העסקים האלו היה יכול להיות מושקע בתעשיות אחרות, שאינן מאופיינות בהשפעות חיכוניות שליליות.

שתי הטענות הסבירות ביותר בעד סבסוד ענף התיירות הן פיתוח העסקים בפריפריה, ושיפור התדמית של ישראל בעולם, אך לאור ההשפעות החיכוניות השליליות של הענף לא ברור שדווקא סבסודו היא הדרך הטובה ביותר להשיג את המטרות הללו. אם נניח שמדיניות פיצור האוכלוסין היא רצויה, עדיף לפתח תעשיות אחרות בפריפריה שאין להן השפעה חיכונית שלילית, בייחוד כאלו המעודדות השקעה בהון אנושי. לחילופין, אפשר להשקיע בתחבורה לערים הגדולות. בכל מקרה, אין הצדקה לסבסד בהיקפים גדולים את כלל ענף התיירות על מנת לסייע באופן נקודתי לענף התיירות בפריפריה.

בנוגע לשיפור התדמית של ישראל בעולם, נדרש לבצע ניתוח עלות-תועלת רציני יותר מהראיות הקלושות שישנן כרגע. גם אם ישנה הצדקה למעורבות ממשלתית במקרה זה, יש למקד אותה באוכלוסיות שיש סיבה לנסות ולשנות את דעתן בנוגע לישראל ובמזמים תיירותיים הפונים לאוכלוסיות אלו. כמו כן, יש לבחון את האפקטיביות של הכלים השונים. ייתכן שקמפיינים של משרד החוץ יוכלו להניב תועלות גדולות יותר מסבסוד תיירות. מבנה הסבסוד הנוכחי של הענף, התומך במזמים תיירותיים בכל הארץ וגם בתיירות פנים, בוודאי אינו מתאים לצורך ההתמודדות עם שתי הטענות האלו על השפעות חיכוניות.

מסקנות אלו מובילות אותנו להמלצות המדיניות עבור הטווח הקצר והטווח הארוך.

טווח קצר: המלצות מדיניות עבור תקופת ההתאוששות ממשבר נגיף הקורונה

משבר נגיף הקורונה מספק אתגר ייחודי וקשה במיוחד לענף התיירות העולמי. בעוד ששאר המשק חוזר כיום לפעילות מלאה, סביר שעסקים רבים בענף התיירות יישארו סגורים או יסבלו מהפסדים עוד חודשים ואולי אף שנים, בייחוד אלו שעוסקים במכירת שירותי תיירות למבקרים מחו"ל או במכירת טיסות ושירותי תיירות לישראלים היוצאים לביקורים בחו"ל. אי הוודאות הכרוכה בהופעת הנגיף ובאפשרות לגלים חוזרים של התחלואה תקשה על עסקים אלו ללוות כספים מהמערכת הפיננסית על מנת לשרוד את התקופה הזו, ורבים מהם כבר פנו לממשלות עם בקשות לקבלת סיוע ישיר, הלוואות או ערבויות בתנאים נוחים במיוחד.

בפני הממשלה עומדות שתי אופציות מדיניות עיקריות:

1. צמצום מהיר של הענף תוך כדי השקעה בהכשרה מחדש של חלק מהעובדים

במסגרת אפשרות זו, המדינה יכולה לבטל את הסובסידיות, הנחות המס וההטבות האחרות לענף המלונאות, תוך כדי השקעה בהכשרה מחדש של כל העובדים הישראלים בענף שיתקשו להשתלב בתעסוקה בענפים אחרים ושירצו בכך. זו יכולה להיות הזדמנות לעזור להם לעבור לענפים אחרים בהם הם יישארו גם לאחר שהגבלות על תיירות תעלמנה – ענפים שאינם דורשים סבסוד פרמננטי מצד המדינה.

2. עזרה עכשווית בתמורה לרפורמות הדרגתיות

אפשרות אחרת היא להתנות את הסיוע לעסקי המלונאות בהסכמתם לרפורמות. הרפורמות יכללו צעדים הדרגתיים הנוגעים לטווח הארוך, וכך חלק ניכר מבעלי העסקים בתחום יוכלו להסתגל בהדרגה למצב החדש במשך מספר שנים. חלקם אולי יעדיפו לעזוב את התחום, אחרים יעדיפו להתייעל או להצטמצם, וחלקם יבחרו שלא לשנות את השקעותיהם, תחת ההנחה שביטול הסובסידיות לא יפגע באופן משמעותי ברווחיהם.

טווח ארוך: המלצות מדיניות עבור התקופה שאחרי סיום משבר נגיף הקורונה

הפרקים הקודמים מעידים על כך שמבנה הסובסידיות הנוכחי בענף התיירות אינו תומך בתיקון כשלי שוק ואינו מוצדק מבחינה כלכלית. על כן, נדרש לבטל אותן. להלן המלצות המדיניות לתקופה שלאחר סיום המשבר:

1. יש לאחד את משרד התיירות תחת משרד התרבות והספורט או תחת משרד הכלכלה

אין הצדקה לקיומו של משרד מיוחד לענף התיירות, כאשר לענפים חשובים יותר במשק אין משרד ממשלתי משלהם, ובמדינות רבות אין משרד שכזה – ביניהן מדינות שבהן תעשיית התיירות משמעותית הרבה יותר מאשר בישראל. את הפעילות שנועדה לשווק את מדינת ישראל בעולם ניתן להמשיך תחת משרד הכלכלה (אשר ממילא מקיים רשת של נספחים כלכליים בחו"ל), משרד החוץ או משרד התרבות.

2. יש לבטל את הפטור ממע"מ באילת

אילת נהנית בתחום התיירות מהטבת מס מיוחדת בהשוואה לשאר אזורי הארץ, כיוון שגם תיירות הפנים בעיר פטורה ממע"מ. באופן הזה, הממשלה גורמת לישראל שרוצה לצאת לנופש בארץ וגם לקנות טלפון נייד לבחור בנופש דווקא באילת במקום בכל יעד אחר בארץ ולקנות את הטלפון באילת במקום בכל עיר אחרת המספקת את המוצר במחיר הטוב ביותר. כך נגרם לא רק אובדן הכנסות משמעותי הכולל את המיסוי האבוד על רכישת הטלפון, אלא גם נוצר חוסר יעילות מבחינת רווחת הקונה – הוא נאלץ לנסוע עד לאילת בשביל חופשה שאולי איננה אידיאלית בעבורו ולקנות טלפון דווקא שם.

כתוצאה מהשיפור המתמיד בקרב המתחרים, בטווח הארוך תעשיית התיירות בארץ תתקשה להתמודד עם התחרות, בייחוד בעידן שאחרי הסכם "שמיים פתוחים". סביר שהיא תדרוש סובסידיות הולכות וגדלות בתור "הנשמה מלאכותית", עד שבסופו של דבר רבים מבתי המלון יאלצו להיסגר. במקום זאת, ראוי לבטל את הפטור ממע"מ באילת כבר עכשיו, לנהל את צמצומה של תעשיית התיירות בעיר, ולפעול לגיוון של מקומות תעסוקה בענפים אחרים – בייחוד ענפים אשר דורשים השקעה בהון אנושי. יתכן גם שגודלה האופטימלי של העיר אילת, בהינתן מיקומה הגיאוגרפי, הוא קטן יותר מגודלה הנוכחי, ולכן יש לאפשר תהליך של התאמה.

3. יש לבטל את מע"מ האפס לשירותי תיירות לתיירים זרים

כאמור בפרקים קודמים, הטבה זו איננה מוצדקת, היא אינה קיימת במדינות מתקדמות אחרות, וכלכלנים ממליצים לבטלה כבר עשורים רבים. אין סיבה מיוחדת לסבסד את היצוא באופן הזה.

4. יש לבטל את הטבות המס הניתנות לבתי מלון במסגרת חוק עידוד השקעות הון⁵⁵

לאור ההשפעות החיצוניות השליליות אין הצדקה להטבות מס לענף התיירות כולו, ובטח שלא בהתניית הטבות בכך ש-25% מהלינות במלון הן של תושבי חוץ, או בכך שהמלון כולל למעלה מ-11 חדרים ומציע גם שירותי הסעדה, כפי שנדרש בחוק. תנאים אלו עשויים לעודד בתי מלון להפנות יותר משאבים לתיירות חוץ על חשבון תיירות פנים בלי קשר לביקושים בפועל, לדכא כניסה של יזמים חדשים וקטנים לתחום, ולפגוע בתחרות על כיסו של הצרכן הישראלי. באופן כללי ההצדקות לחוק עידוד השקעות הון קלושות למדי.⁵⁶ אפילו אם מניחים שיש מספר השפעות חיוביות לתעשיית התיירות, מבנה הסובסידיות של חוק עידוד השקעות הון אינו תומך בהן.

5. יש לבטל את סבסוד הטיסות הזרות לאילת

רבים מהתיירים חוצים את הגבול לירדן או מצרים עם נחיתתם בארץ, מכיוון שאילת איננה מסוגלת להתמודד בתחרות עם אתרי תיירות בארצות אלו.⁵⁷ על כן, אין סיבה לסבסד טיסות זרות לאילת, או באופן כללי לישראל.

⁵⁵ נוסח החוק: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p181_001.htm

⁵⁶ צימרינג, א. ומואב, ע. (2016). האם חוק עידוד השקעות הון תורם לכלכלה ולחברה ומשיג את מטרותיו המוצהרות? מכון אהרן למדיניות כלכלית.

⁵⁷ רחנברג קנדל, ר. (2019). *משד התיירות מאיים: סבסוד הטיסות הזרות לאילת יבוטל אם המלונות לא יורידו מחירים*. אוהזר מתוך: <https://www.themarket.com/consumer/tourism/premium-1.7004391>

6. יש לבטל הטבות עקיפות חוץ-תקציביות

תמיכה בענף התיירות באמצעות הטבות עקיפות חוץ-תקציביות, כגון זכויות בנייה עודפות לבתי מלון, היא פסולה ויש להפסיקה. חריגה מזכויות הבנייה המקובלות מייצרת צפיפות וגודש, פוגעת באיכות החיים של תושבי המקום, ומפחיתה את שווי הדירות שבבעלותם. יתכן שאם היו מציעים לתושבים ברירה, בה הם צריכים לבחור בין תשלום מס מיוחד לבין הגדלת זכויות הבנייה למלון בסמיכות לביתם, הם היו בוחרים בתשלום המס המיוחד בתנאי שהוא היה נמוך מסף מסוים (כי זה, בעיניהם, גודל הנזק שייגרם להם על ידי הגדלת זכויות הבנייה). אבל לא מציעים לתושבים ברירה כזו – פשוט מכריחים אותם לשלם את הסכום בצורה אחרת. בדרך זו יש גם עקיפה של תקציב המדינה, נוצר חוסר שקיפות ציבורית, חוסר יעילות מובנה, חוסר יחס מובנה בין ערך ההטבה והתמורה, וגם שרירותיות וחוסר שוויון (גברת כהן מחדרה תשלם, גברת לוי מגדרה לא תשלם).

בעבודה זו ראינו כי ענף התיירות הישראלי קטן יחסית לענפים אחרים במשק הישראלי ולענפים מקבילים במדינות אחרות, רגיש במיוחד למשברים ואירועים ביטחוניים, וסובל משלל השפעות חיצוניות שליליות. ההשפעות החיצוניות השליליות המהותיות ביותר הן הגדלת הלחץ על הסביבה הטבעית והגידול בעומס על הערים המתבטא בצפיפות, רעש, זיהום ועומס על תשתיות. השפעות אלה מורגשות מאוד באתרים מסוימים בישראל. למשל, באילת נאלצו להקים שמורה כדי לשמור על האלמוגים בשונית מפני המבקרים בה, ובתל אביב, עיר בעלת ביקוש גבוה מאוד לדור, בתי המלון תופסים נדל"ן יקר שהיה יכול להיות מופנה למגורים וכך מעלים את מחירי הדור. מלבד זאת, הענף אינו מעודד השקעה בהון אנושי, ומאופיין בשכר נמוך.

למרות זאת, ענף התיירות בישראל נתמך על ידי המדינה, באמצעות סבסוד ישיר, הטבות משמעותיות במיסוי והטבות עקיפות נוספות, ואף יש לו משרד ייעודי ושר משלו, על אף שהדבר לא מקובל בקרב שאר המדינות המפותחות. רוב ההצדקות עבור סבסוד ענף התיירות אינן עומדות במבחן פשוט של לוגיקה. ניתן לכאורה להצדיק את הסבסוד באמצעות השפעות חיצוניות חיוביות, כגון פיתוח הכלכלה האזורית בפריפריה ושיפור תדמיתה של ישראל בעולם, אך מבנה הסבסוד הנוכחי לא תומך בהשפעות אלו, ונראה כי אפשר להשיג אותן באופן יעיל יותר באמצעים שלא ילוו בהשפעות החיצוניות השליליות. על כן, אין סיבה מיוחדת לתמוך דווקא בענף זה ולא בענפים אחרים. בחלק מהמדינות המפותחות אף מקובל מיסוי מיוחד של התיירות, בנוסף על מע"מ, כדי לקזז את ההשפעות השליליות שיש לתיירות באזורים בהם היא רבה במיוחד.

בטווח הקצר, אנו מציעים לממשלה שתי אפשרויות למדיניות. האפשרות הראשונה היא צמצום מהיר של הענף תוך כדי השקעה בהכשרה מחדש של חלק מהעובדים, כך שהם יוכלו לעבור לענף אחר. בתקופה זו, בה ממילא מרבית העובדים בענף הזה מובטלים, זו תהיה הזדמנות נדירה לעזור לעובדים הללו לעבור לענפים בהם יקבלו בסופו של דבר שכר יותר גבוה. האפשרות השנייה היא עזרה עכשווית לענף בתמורה להסכמות עם הגורמים הבכירים בו לרפורמות הדרגתיות. ההסכמות הללו יאלצו את בעלי העסקים בענף בטווח הארוך להתייעל, ואלה שלא יצליחו לעשות זאת יוכלו לעזוב אותו וייתן להם מספיק זמן כדי להתארגן לכך.

בטווח הארוך, אנו ממליצים לממשלה לערוך שינוי מבני עמוק יותר בענף. יש לאחד את משרד התיירות עם משרד אחר כגון משרד הכלכלה (האפשרות הנפוצה ביותר בקרב המדינות המפותחות) כדי למנוע בזבז מיותר של כספי ציבור, עניין חשוב במיוחד בתקופה הנוכחית של משבר כלכלי חמור. יש לבטל את הפטור ממע"מ באילת, את מע"מ האפס על שירותי תיירות לתיירים זרים ואת הטבות המס הניתנות במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, משום שחלק נכבד מהטבות אלה לא תורם לכלכלה הישראלית והן מעוותות את הקצאת המקורות המשק. לסיום, יש לבטל את סבסוד הטיסות הזרות לאילת ואת ההטבות העקיפות החוץ-תקציביות.

המשבר שארע בעקבות נגיף הקורונה הוא הזדמנות חד-פעמית לשינויים מהותיים בענפים רבים במשק, וענף התיירות בראשם. כדאי שקובעי המדיניות לא יפספסו את הזדמנות לבצע שינויים מבניים מורכבים אך נחוצים בענף התיירות, מתוך מטרה להפחית את חוסר היעילות בהקצאת המשאבים במשק, לצמצם את בזבז כספי משלם המיסים, וליצור בסיס יציב לשגשוג ולצמיחה בשנים הבאות.

באומדן סך הסבסוד לענף התיירות הישראלי השתמשנו בנתונים מדוח הכנסות המדינה, מאתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומקבצי "פיסקלי-דיגיטלי". האומדן כולל בתוכו רק סכומים שניתן לקשר בוודאות לתיירות. האומדן לסך התקציבים והמענקים לתיירות לא כולל בתוכו סכומים כמו סבסוד טיסות "לואו-קוסט" לשדה התעופה "רמון", טיסות של תושבי ישראל הגרים במקומות מרוחקים, "עבודה מועדפת", שווי עליית מחירי הדיור בעקבות הגדרת קרקעות רבות כמיועדות לתיירות ועוד. האומדן לאובדן הכנסות ממיסוי לא כולל בתוכו את הטבות המס שניתנו מתוקף החוק לעידוד השקעות הון והפטור מאגרות בשדה התעופה "רמון". כמובן, אומדן מושלם יכיל בתוכו את כל הסכומים הללו ועוד נוספים, אך ישנה בעיה עקרונית להגדיר את הגבול של מה נחשב תמיכה בתיירות ומה לא, ולכן אנו חושבים כי הוא מראה מספיק טוב כמה נתמך הענף על אף שמדובר בהערכה גסה של התמיכות בענף המוטה כלפי מטה.

האומדן מורכב מהסכומים הבאים:

1. סך התקציב לתיירות – מורכב מהסכומים הבאים:

א. תקציב משרד ותקציב פיתוח (ביצוע) – סכום ביצוע ההוצאה השנתית נטו לשנים 2000-2018 במחירים שוטפים לסעיפים "משרד התיירות" ו"פיתוח תיירות". תקציבים אלה מהווים את בסיס התקצוב של הענף ונמצאים באחריות משרד התיירות⁵⁸.

ב. מענקים שניתנו מכוח החוק לעידוד השקעות הון – סכום המענקים שנתנה "מנהלת השקעות בתיירות" בשנים 2010-2018 (שנות פעילותה) במחירים שוטפים מכוח החוק לעידוד השקעות הון⁵⁹.

לוח 1 - סך התקציב והמענקים לתיירות				
שנה	תקציב משרד - ביצוע	תקציב פיתוח - ביצוע	מענקים שניתנו מכוח החוק לעידוד השקעות הון	סך התקציב והמענקים לתיירות
2000	449,595,324	177,337,452	0	626,932,776
2001	416,967,176	131,506,193	0	548,473,369
2002	373,971,932	143,787,772	0	517,759,704
2003	266,271,969	92,243,349	0	358,515,318
2004	260,042,001	91,671,006	0	351,713,007
2005	210,509,420	81,133,583	0	291,643,003
2006	254,900,397	72,724,113	0	327,624,510
2007	257,127,178	105,492,941	0	362,620,119
2008	277,732,689	102,435,481	0	380,168,170
2009	332,531,471	145,342,946	0	477,874,417
2010	342,695,211	154,799,480	228,779,074	726,273,765
2011	352,077,815	219,849,552	199,388,415	771,315,782
2012	349,108,196	238,506,681	275,745,892	863,360,769
2013	303,968,157	246,514,493	190,743,290	741,225,940
2014	303,646,206	348,229,925	192,882,510	844,758,641
2015	312,296,255	392,066,457	241,959,737	946,322,449
2016	360,299,376	312,725,244	219,505,142	892,529,762
2017	449,789,568	301,002,835	180,777,443	931,569,846
2018	597,149,919	302,659,040	154,199,488	1,054,008,447

⁵⁸ הנתונים מפורסמים בקבצי "פיסקלי-דיגיטלי" בכתובת: <https://www.gov.il/he/departments/policies/tableau>.

⁵⁹ הנתונים מפורסמים באתר המנהלת בכתובת: <https://www.gov.il/he/Departments/General/more-projects>.

2. סך אובדן הכנסות המדינה ממיסוי תיירות עקב הנחות המס לענף התיירות⁶⁰ – מורכב מהסכומים הבאים:

א. סך אובדן ההכנסות ממיסוי שירותי תיירות⁶¹ – אובדן ההכנסות ממתן שירותי תיירות בישראל לתיירים זרים, כולל לינה בבתי-מלון, השכרת רכב, סיורים ברכב פרטי או באוטובוס ועוד. הטבה זו ניתנת בפועל כמע"מ בשיעור אפס, ומשמעותה היא שהעסקה נעשית כך שהעוסק אינו חייב בתשלום מע"מ עליה, ובמקביל הוא רשאי לנכות את מס התשומות ששילם לצורכה.⁶² היא ניתנת בכל הארץ ולתיירים זרים בלבד.⁶³

לוח 2 - אובדן ההכנסות ממיסוי שירותי תיירות	
שנה	אובדן ההכנסות ממיסוי שירותי תיירות
2000	650,000,000
2001	700,000,000
2002	500,000,000
2003	500,000,000
2004	630,000,000
2005	900,000,000
2006	900,000,000
2007	900,000,000
2008	820,000,000
2009	820,000,000
2010	650,000,000
2011	660,000,000
2012	690,000,000
2013	980,000,000
2014	1,070,000,000
2015	920,000,000
2016	920,000,000
2017	930,000,000
2018	960,000,000

ב. סך אובדן הכנסות המדינה ממיסוי תיירות באילת⁶⁴ – אובדן ההכנסות ממיסוי של תיירים זרים ותיירים ישראלים באילת. הטבה זו ניתנת בפועל כפטור ממע"מ, ומשמעותו היא שהעסקה נעשית כך שהעוסק אינו חייב בתשלום מע"מ עליה, אך אינו זכאי לנכות את מס התשומות ששילם לצורכה. האומדן מורכב מהחלקים הבאים:

⁶⁰ לא מכיל הטבות במס שניתנו מכוח החוק לעידוד השקעות הון.

⁶¹ בשנים 2003, 2007 ו-2009 לא היו אומדנים לאובדן ההכנסות ממע"מ על שירותי תיירות, ולכן נלקח האומדן של השנה הקודמת.

⁶²

[https://www.kolzchut.org.il/he/%D7%9E%D7%A1_%D7%A2%D7%A8%D7%9A_%D7%9E%D7%95%D7%A1%D7%A3_\(%D7%9E%D7%A2%D7%9E\)](https://www.kolzchut.org.il/he/%D7%9E%D7%A1_%D7%A2%D7%A8%D7%9A_%D7%9E%D7%95%D7%A1%D7%A3_(%D7%9E%D7%A2%D7%9E))

⁶³ הנתונים מפורסמים בדוחות הכנסות המדינה לשנים הרלוונטיות בכתובת: <https://www.gov.il/he/departments/guides/state-revenues-report?chapterIndex=1>

⁶⁴ מבוסס על נתונים על ענף התיירות לשנים הרלוונטיות המתפרסמים באתר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

- אומדן הוצאות תיירים זרים באילת על מוצרים ושירותים שאין בגינם מע"מ אפס – ההטבות באילת כוללות מע"מ אפס על שירותי תיירות, הניתן רק לתיירים זרים, ופטור ממע"מ על צריכה, הניתן גם לתיירים (זרים וישראלים) וגם לתושבים ישראלים. כדי לא לספור פעמיים את ההטבה בגין שירותי תיירות, חושב אומדן של הוצאות תיירים זרים על מוצרים ושירותים באילת שלא ניתן עליהם מע"מ אפס (כלומר, שאינם תיירות). לצורך החישוב, נאמד שיעור ההוצאה של תיירים על שירותי אירוח ושירותים הקשורים ברכב פרטי/שכור, עליהם חל מע"מ אפס, והוא עומד על כ-28%. בנוסף, האומדן מבוסס על ההנחות שההוצאה ליום של תייר זר בישראל ושההתפלגות של ההוצאה הזו למוצרים ולשירותים שונים הן דומות בכל חלקי הארץ. ככל הנראה, הנחות אלה מביאות לאומדן מינימום שכן הפטור ממע"מ באילת מגדיל את כמות ומחיר המוצרים שצורכים התיירים באילת בהשוואה לשאר חלקי הארץ. החישוב לכל שנה נראה כך:

הוצאות תיירים זרים (בדולרים) * שער החליפין * שיעור לינות תיירים זרים באילת מתוך כלל הלינות זרים באילת מתוך כלל הלינות זרים (בדולרים) * שער החליפין * שיעור לינות תיירים זרים באילת מתוך כלל הלינות זרים באילת = (1-0.28)*

- אומדן הוצאות תיירים ישראלים באילת – הוצאות של ישראלים שאינם תושבי אילת על מוצרים ושירותים שיש עליהם פטור ממע"מ באילת (כפי שציינו לעיל, מע"מ אפס על תיירות לא נכלל בקטגוריה זו). האומדן מבוסס על ההנחה שהוצאות התיירים הישראלים באילת זהות בהתפלגות למוצרים ולשירותים שונים להוצאות התיירים הזרים באילת, אך לא כוללות הוצאות על סוכנויות נסיעות ומארגני טיולים המהווים כ-10% מהוצאות התיירים הזרים בישראל. ככל הנראה, ההנחה לגבי התפלגות המוצרים והשירותים של התיירים הישראלים באילת מביאה לאומדן מינימום שכן בניגוד לתיירים זרים, תיירים ישראלים נוסעים לאילת במיוחד כדי לקנות מוצרים שעלותם בשאר חלקי הארץ גבוהה מספיק כדי שהפטור ממע"מ באילת יהיה משמעותי. החישוב לכל שנה נראה כך:

{ לינות תיירים זרים באילת / [הוצאות תיירים זרים (בדולרים) * שער החליפין * שיעור לינות תיירים זרים באילת מתוך כלל הלינות זרים באילת] * לינות תיירים ישראלים באילת = הוצאות תיירים ישראלים באילת

סך ההוצאה של תיירים זרים ותיירים ישראלים לצורך חישוב ההטבה במס באילת הוכפלה בשיעור המע"מ הממוצע שהיה בשנה הרלוונטית.

לוח 3 - הוצאות תיירים זרים באילת על מוצרים ושירותים שאין בגינם מע"מ אפס

שנה	הוצאות תיירים זרים עבור סחורות ושירותים בישראל (בדולרים)	שער חליפין דולר-שקל ממוצע לאותה שנה	הוצאות תיירים זרים עבור סחורות ושירותים בישראל (בשקלים)	שיעור לינות תיירים זרים באילת מתוך כלל לינות התיירים בישראל	הוצאות תיירים זרים עבור סחורות ושירותים באילת (בשקלים)	הוצאות תיירים זרים באילת על מוצרים ושירותים שאין בגינם מע"מ אפס
2000	3,132,900,000	4.08	12,777,532,650	0.160	2,045,937,799	1,473,075,215
2001	1,378,400,000	4.21	5,801,409,920	0.179	1,037,922,761	747,304,388
2002	918,700,000	4.74	4,353,811,170	0.168	731,858,741	526,938,293
2003	1,063,500,000	4.55	4,835,521,800	0.133	644,507,155	464,045,152
2004	1,536,200,000	4.48	6,882,329,620	0.122	841,642,036	605,982,266
2005	1,988,900,000	4.49	8,924,989,860	0.107	955,071,794	687,651,692
2006	1,928,300,000	4.46	8,592,119,140	0.105	902,540,438	649,829,115
2007	2,824,000,000	4.11	11,602,121,600	0.035	404,337,459	291,122,970
2008	3,744,000,000	3.58	13,418,121,600	0.042	557,496,502	401,397,482
2009	3,149,000,000	3.93	12,363,918,700	0.041	509,766,793	367,032,091
2010	3,760,000,000	3.73	14,036,456,000	0.043	603,592,111	434,586,320
2011	3,961,000,000	3.58	14,172,458,000	0.046	649,620,700	467,726,904
2012	4,230,000,000	3.85	16,305,381,000	0.041	663,512,443	477,728,959
2013	4,646,000,000	3.61	16,769,737,000	0.039	659,482,849	474,827,651
2014	4,726,000,000	3.58	16,911,991,000	0.034	568,110,120	409,039,286
2015	4,795,000,000	3.88	18,625,698,000	0.024	452,545,887	325,833,038
2016	4,823,000,000	3.84	18,512,603,200	0.027	501,899,037	361,367,307
2017	5,683,000,000	3.60	20,445,160,800	0.029	586,406,901	422,212,968
2018	6,077,000,000	3.59	21,843,168,800	0.028	604,239,342	435,052,326

לוח 4 - הוצאות תיירים ישראלים באילת

שנה	הוצאות תיירים זרים עבור סחורות ושירותים בישראל (בדולרים)	שער חליפין דולר-שקל ממוצע לאותה שנה	הוצאות של תיירים זרים עבור סחורות ושירותים בישראל (בשקלים)	לינות תיירים זרים באילת מתוך כל לינות התיירים בישראל	הוצאות של תיירים זרים עבור סחורות ושירותים בישראל (בשקלים)	מספר לינות תיירים זרים באילת	ההוצאה הלינות של תייר זר באילת	לינות תיירים ישראלים באילת	הוצאות תיירים באילת ישראלים
2000	3,132,900,000	4.08	12,777,532,650	0.160	2,045,937,799	1,660,700	4,505,400	4,995,478,619	4,995,478,619
2001	1,378,400,000	4.21	5,801,409,920	0.179	1,037,922,761	750,200	5,176,200	6,445,276,215	6,445,276,215
2002	918,700,000	4.74	4,353,811,170	0.168	731,858,741	484,100	5,604,100	7,625,012,625	7,625,012,625
2003	1,063,500,000	4.55	4,835,521,800	0.133	644,507,155	468,900	5,342,600	6,609,105,427	6,609,105,427
2004	1,536,200,000	4.48	6,882,329,620	0.122	841,642,036	614,900	5,530,900	6,813,358,499	6,813,358,499
2005	1,988,900,000	4.49	8,924,989,860	0.107	955,071,794	765,000	5,548,100	6,233,922,143	6,233,922,143
2006	1,928,300,000	4.46	8,592,119,140	0.105	902,540,438	767,800	5,883,900	6,224,813,641	6,224,813,641
2007	2,824,000,000	4.11	11,602,121,600	0.035	404,337,459	760,100	5,779,000	2,766,740,635	2,766,740,635
2008	3,744,000,000	3.58	13,418,121,600	0.042	557,496,502	957,500	5,568,100	2,917,782,400	2,917,782,400
2009	3,149,000,000	3.93	12,363,918,700	0.041	509,766,793	885,100	5,811,200	3,012,225,860	3,012,225,860
2010	3,760,000,000	3.73	14,036,456,000	0.043	603,592,111	1,010,700	5,829,300	3,133,142,912	3,133,142,912
2011	3,961,000,000	3.58	14,172,458,000	0.046	649,620,700	1,084,100	5,670,500	3,058,118,957	3,058,118,957
2012	4,230,000,000	3.85	16,305,381,000	0.041	663,512,443	972,600	5,861,200	3,598,685,194	3,598,685,194
2013	4,646,000,000	3.61	16,769,737,000	0.039	659,482,849	958,300	6,098,100	3,776,931,152	3,776,931,152
2014	4,726,000,000	3.58	16,911,991,000	0.034	568,110,120	807,500	6,157,500	3,898,853,566	3,898,853,566
2015	4,795,000,000	3.88	18,625,698,000	0.024	452,545,887	575,900	6,310,900	4,463,230,861	4,463,230,861
2016	4,823,000,000	3.84	18,512,603,200	0.027	501,899,037	657,800	6,206,800	4,262,189,492	4,262,189,492
2017	5,683,000,000	3.60	20,445,160,800	0.029	586,406,901	766,000	6,181,400	4,258,921,741	4,258,921,741
2018	6,077,000,000	3.59	21,843,168,800	0.028	604,239,342	760,700	6,202,900	4,434,379,639	4,434,379,639

כל הסכומים הוצמדו למחירי ינואר 2020 על פי מדד המחירים לצרכן:

לוח 5 - סך אובדן ההכנסות ממיסוי						
שנה	הוצאות תיירים זרים באילת על מוצרים ושירותים שאין בגינם מע"מ אפס	הוצאות תיירים ישראלים באילת	שיעור המע"מ	סך אובדן ההכנסות ממיסוי באילת	סך אובדן ההכנסות ממיסוי שירותי תיירות ולינת תיירים זרים במלונות	סך אובדן הכנסות ממיסוי
2000	1,473,075,215	4,995,478,619	0.145	939,875,343	650,000,000	1,589,875,343
2001	747,304,388	6,445,276,215	0.145	1,045,075,814	700,000,000	1,745,075,814
2002	526,938,293	7,625,012,625	0.149	1,216,454,987	500,000,000	1,716,454,987
2003	464,045,152	6,609,105,427	0.153	1,078,955,173	500,000,000	1,578,955,173
2004	605,982,266	6,813,358,499	0.147	1,086,980,534	630,000,000	1,716,980,534
2005	687,651,692	6,233,922,143	0.144	997,235,422	900,000,000	1,897,235,422
2006	649,829,115	6,224,813,641	0.138	948,116,478	900,000,000	1,848,116,478
2007	291,122,970	2,766,740,635	0.134	410,362,648	900,000,000	1,310,362,648
2008	401,397,482	2,917,782,400	0.134	445,431,066	820,000,000	1,265,431,066
2009	367,032,091	3,012,225,860	0.138	466,050,420	820,000,000	1,286,050,420
2010	434,586,320	3,133,142,912	0.138	492,100,584	650,000,000	1,142,100,584
2011	467,726,904	3,058,118,957	0.138	486,323,567	660,000,000	1,146,323,567
2012	477,728,959	3,598,685,194	0.140	572,275,845	690,000,000	1,262,275,845
2013	474,827,651	3,776,931,152	0.150	635,741,520	980,000,000	1,615,741,520
2014	409,039,286	3,898,853,566	0.153	657,136,198	1,070,000,000	1,727,136,198
2015	325,833,038	4,463,230,861	0.151	721,863,101	920,000,000	1,641,863,101
2016	361,367,307	4,262,189,492	0.145	671,798,851	920,000,000	1,591,798,851
2017	422,212,968	4,258,921,741	0.145	680,164,872	930,000,000	1,610,164,872
2018	435,052,326	4,434,379,639	0.145	707,524,303	960,000,000	1,667,524,303

התמיכה הממשלתית בתיירות בישראל במהלך התקופה 2000-2018 מסתכמת ב-46.9 מיליארד שקלים (במחירי ינואר 2020) – ממוצע שנתי של 2.47 מיליארד שקלים.