

עידוד תוספת של חדרי אירוח עממיים באמצעות מענק מנהלי

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

1. במטרה להגדיל את היצע חדרי המלון ברמה עממית, יינתן מענק מנהלי בשיעור של 13% כתוספת למענק על פי חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן- החוק) להשקעות להקמה/הרחבה/השבה/הסבה של מתקן תיירותי ברמה עממית (להלן- המלון) לתקופה של שלוש שנים החל מיום 1 ביולי 2016 ועד 30 ביוני 2019.
2. המענק המנהלי יינתן למלון בשתי פעימות :
 - הראשונה בשיעור 8% מההשקעה המוכרת שבכתב הזכאות למלון, בתוספת למענק לפי החוק בהתאם לאבני הדרך שבכתב הזכאות.
 - השנייה בשיעור 5% לאחר שהוכח כי בממוצע של 18 חודשים מתוך 36 החודשים לאחר התחלת הפעלת המלון, לפחות 25% מהכנסות המלון היו מתיירות נכנסות.
 - סך כל המענקים המנהליים שיינתנו על פי החלטה זו לא יעלה על 25% מהתקציב השנתי של מנהלת השקעות בתיירות.
3. המענקים יינתנו לבתי מלון, שיוקמו באזורי העדיפות לפי המפה שבצו לעידוד השקעות הון (קביעת תחומי אזורים מיוחדים לעניין מפעלי תיירות, התשס"ז-2007) והכוללים לפחות 25 חדרים, בהתאם לחוק, להוראות, נהלים וכללים של מנהלת השקעות בתיירות.

דברי הסבר

רקע כללי

בעשור האחרון מספר החדרים הפעילים בבתי מלון תיירותיים עלה במתינות ובמקביל מספר התיירים הכפיל את עצמו (למעט האטה זמנית בתקופות משבר). בהתאם לתחזית משרד התיירות (להלן – "המשרד") מגמה זו צפויה להימשך ואף להתעצם בשנים הקרובות.

המשרד פועל באפיקים שונים כדי לקדם את מגמת הגידול, כך למשל פעל להוזלת מחירי הטיסות ובעקבות "הסכם השמיים הפתוחים" שנחתם בשנת 2013 שיעור הגידול בהיצע הטיסות הינו כ- 9.5% בממוצע בשנה, מספר הטיסות גדל לכ-1,000 טיסות שבועיות בממוצע ומחירי הטיסות מישראל הוזלו ב- 20%, לרבות טיסות נכנסות.

לצד זאת, מאפייני התיירות משתנים, ואנו עדים למספר התיירים העצמאיים (FIT) - שאינם מגיעים במסגרת קבוצה) אשר הכפיל את עצמו משנת 2010 ועד היום. כיום כ- 66% מהתיירים המגיעים למדינת ישראל מגדירים עצמם כתייר עצמאי. התיירות העצמאית (FIT) מאופיינת, פעמים רבות, בלינה בבתי מלון עממיים, כאשר המלון משמש עבורם כבסיס לינה בלבד במחיר נוח. הרמה העממית מוגדרת כאכסון תיירותי ברמות C, D ואכסנויות, כמפורט בחוברת התקנים הפיזיים לתכנון ולסווג מתקני אכסון תיירותי.

כשל שוק – מחסור בחדרים ברמה עממית:

חברות מלונאות בינלאומיות גילו את הפוטנציאל הגלום בתיירות העממית ומחזיקות בעולם בנוסף לרשתות מלונאות ברמות של 5 כוכבים דה לוקס גם רשתות עממיות של 2-3 כוכבים. לצערנו רשתות אלו עדיין לא חדרו לישראל.

מכאן שיחד עם הביקוש, קיים מאידך הצורך לטפל בהיצע החדרים ברמה העממית ובמחירי הלינות בישראל.

בהתאם לממצאים שבדו"ח ועדת בר-ניר אשר פורסם בחודש אוקטובר, 2012, בנושא הוזלת מחירי הנופש בישראל (להלן: "דו"ח הועדה"), שיעור החדרים העממיים בישראל נמוך באופן משמעותי משיעור חדרי מלון יוקרתיים. תמהיל זה מייקר את המוצר התיירותי הקיים במדינת ישראל ומהווה חסם לפיתוח שוק תיירות תחרותי ומשגשג.

כך נכתב בדו"ח: "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".

כאשר משווים בין מספר בתי המלון העממיים בישראל לבתי מלון בעולם ניתן לראות שאנו נמצאים בפיגור רב בהשוואה לקיים בעולם.

להלן הנתונים :

סה"כ בתי מלון	בתי מלון יוקרתיים	בתי מלון עממים	אחוז בתי מלון עממים	
רומא	268	1732	87%	
ונציה	140	674	83%	
פירנצה	133	617	82%	
פאריס	440	1560	78%	
ברלין	182	506	74%	
מדריד	223	431	66%	
ברצלונה	286	545	66%	
אילת	24	43	64%	
לונדון	537	861	62%	
וינה	177	282	61%	
טבריה	9	14	61%	
תל אביב	79	107	58%	
ירושלים	46	61	57%	
פראג	274	348	56%	

*נתונים מאתר hotels.com

אחד המאפיינים המייחדים את שוק המלונאות בישראל הנו ריבוי חדרים המשויכים לרמה של ארבעה-חמישה כוכבים, המחסור בחדרים ברמה עממית נובע ממספר בעיות :

1. חוסר כדאיות כלכלית ליזמים :

א. הועדה להוזלת מחירי הנופש בישראל ציינה כי "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..."

בעשור האחרון היצע חדרי המלון ברמה עממית גדל ב 8% כ - 1,000 חדרים, לעומת גידול של מעל 20% כ- 3,500 חדרים בבתי המלון היוקרתיים, וזאת בעיקר בשל חוסר כדאיות כלכלית בהקמת בתי מלון ברמה עממית לעומת הקמת בתי מלון ברמות גבוהה.

ב. בעוד בתי המלון העממיים בעולם אמורים להיות מאופיינים ברמת מחירים נמוכה מזו של בתי המלון ברמות הגבוהות יותר, בישראל הלכה למעשה זה איננו כך ולכן גם אינם נהנים מאחוזי תפוסה גבוהים באופן משמעותי.

2. בתי מלון ברמה עממית נחשפים לקשיים נוספים לרבות :

- א. קושי בקבלת אשראי בנקאי.
- ב. עלויות אשראי גבוהות משמעותית מעלויות רשתות בתי מלון.
- ג. העמדת בטחונות ובטחונות אישיים.
- ד. מרווח רווחים נמוך יותר מבתי המלון היוקרתיים. בעתות משבר עסקים אלו רגישים יותר מבתי מלון יוקרתיים, ואינם יכולים להוריד את המחירים לרמה בה הרווחיות תקטן באופן משמעותי או אפילו תגיע לאפס, כפי שיכולים המלונות האקסקלוסיביים.
- ה. היות ומדובר בבתי מלון שאינם שייכים לרשתות הגדולות, בעתות משבר אינם נהנים מגב כלכלי ופיזור השקעות.
- לאור כשל השוק בנושא מלונאות עממית והמחסור במתקני אכסון ברמה עממית במדינת ישראל בהשוואה למדינות אחרות בעולם, כאשר אופי התיירות הנכנסת לארץ מעלה את הצורך בתוספת מתקני אכסון עממיים - הרי שיש צורך בהתערבות חריגה.
- הפתרון המוצע:
- העובדה כי בישראל יש מחסור במלונות עממיים בהשוואה למדינות אחרות בעולם, מייקרת את המוצר הישראלי ומקשה על התפתחותו של ענף התיירות. המחסור הקיים בחדרים עממיים מהווה אתגר מרכזי של המשק בכל הקשור לפיתוח שוק תיירות משגשג, מגוון ולהוזלת המוצר התיירותי.
- מרבית התבעויות המלונאיות המאפשרות הקמת בתי מלון בישראל, גמישות ומאפשרות הקמת מלון יוקרתי או לחילופין מלונאות עממית. מטרת הצעת ההחלטה לעודד את היזמים להקים את המלונאות העממית על פני המלונאית היוקרתית.
- מענקי השקעה מסייעים בין היתר 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.
- בבחינה כלכלית שנעשתה למשרד נבדק גובה המענק הנדרש לעידוד הקמה/הסבה של בתי מלון על פי אזורים ורמות אכסון שונות.
- מהניתוח הכלכלי ניתן להסיק כי בהעדר סיוע מספק באמצעות מתן מענקים ליזמים וככל שימשכו אירועים והשפעות גאופוליטיות בארץ ענף המלונאות סובל מחוסר יציבות, היצע חדרים נמוך ביחס לביקוש, יחד עם עליה מתמדת בריכוזיות בענף המלונאות. כל אלה מובילים לסביבת מחירים גבוהה ולמוצר תיירותי פחות מגוון.
- בבחינת מסקנות העבודה הכלכלית ניתן לראות משתנים רבים המשפיעים על הכדאיות הכלכלית בהקמה והסבת בתי מלון, רוב התנאים מקטינים את הכדאיות הכלכלית, לצורך הקמה מידית של אלפי חדרים ברמה העממית נראה כי המענק המנהלי אשר יינתן בנוסף

למענק על פי חוק, יעמוד על כ- 13%, אשר יסייע בהקטנת הסיכונים וייתן תמריץ ליזמים להשקיע במלונאות עממית.

המענק המנהלי יינתן בשתי פעימות הראשונה בגובה 8% בהינף אחד עם המענק שיינתן על פי החוק לעידוד השקעות הון והשנייה בגובה 5%. החלוקה לפעילות מאפשרת לשמר את מהות החוק לעידוד השקעות הון אשר מחייב יזמים לעמוד במינימום של 25% תיירות נכנסת.

החלטת ממשלה מס' 3238 מיום 29.05.2011 – קובעת מתן תוספת מענק מנהלי בגובה של 8% לפרויקטים בירושלים בין השנים 2011-2016. מובהר כי תקציב הצעת החלטה זו הסתיים זה מכבר ולכן אינה תקפה עוד. בכל מקרה לא יינתנו גם מענקים מכוח החלטות ממשלה אחרות בנוסף למענקים על פי הצעה זו.

החלטת ממשלה מס' 4511 מיום 08.04.2012 – קובעת מתן תוספת מענק מנהלי בגובה של 8% לפרויקטים בטבריה בין השנים 2013-2015. החלטת ממשלה זו פג תוקפה ולא ניתנים עוד מענקים מנהליים מכוחה.

הזכאי למענק לפי החלטה זו, לא יהיה זכאי למענק מנהלי נוסף במשך כל התקופה שבה החלטה זו בתוקף, גם במידה והחלטות ממשלה אלו, בנושא ירושלים וטבריה, יוארכו או יחודשו.

מנהלת השקעות בתיירות (להלן – "המנהלת"), באמצעות החוק לעידוד השקעות הון התשי"ט-1959 (להלן – "החוק"), מעודדת את הקמתם של מתקני אירוח תיירותיים באמצעות מענקי השקעה בשיעור של 20% מגובה ההשקעה.

מידי שנה מפעילה המנהלת, נהלי סיוע להקמה/הרחבה/הסבה/השבה של מתקני אירוח, המענקים ניתנים באמצעותה בכפוף למפת אזורי העדיפות, לפי סעיף 40 ד' לחוק הנקבעת בצו לעידוד השקעות הון (קביעת תחומי אזורים מיוחדים לענין מפעלי תיירות), התשס"ז-2007.

הוראות החוק אינן מבדילות בין רמת חדרי האכסון, וגובה המענק עומד על 20% לכל סוגי האכסון התיירותי, אולם המשרד באמצעות התקנים הפיזיים מגדיר את הסוגים השונים של אמצעי האכסון התיירותי המוכרים וכן מגדיר את מרכיבי השטחים המלונאים המבטיחים את תפקודו המלונאי של המתקן. קיימות ארבע רמות עיקריות של בתי מלון (D,C,B,A). הרמה העממית מוגדרת כאכסון תיירותי ברמות D, C ואכסניות (מקבילות ל-11-3 כוכבים).

הצורך במתקני אכסון של חדריים עממיים גדול מאוד, ולמעשה מהווה את אחת ממטרות המשרד בעבר וגם למשך השנים הבאות. עד כה במסגרת נהלי מנהלת השקעות, ניתן ניקוד יתר לבקשה שהוגשה לטובת מלונאות עממית, אולם הניסיון מוכיח כי תיעדוף זה איננו מספיק וקיים הצורך לתעדף בקשות למלונאות עממית באופן נמרץ יותר.

בעבודה מקיפה שנעשתה בשנת 2016 נבחן גובה המענק הנדרש לצורך הקמה/הסבת מבנים לבתי מלון בישראל לפי רמות ונבחנו בשנית חלק מממצאי דו"ח הועדה בנושא, המסקנות

ממשיכות את המגמה המצביעה על רמת כדאיות נמוכה להקמת בתי מלון עממים מאשר בתי מלון בסטנדרט גבוה ומחדדת את כשל השוק הקיים בנושא.

על מנת לעודד להקים ולהוסיף אכסון תיירותי ברמה עממית המשרד מבקש לתת תוספת למענק שעל פי החוק (20%) מענקים מנהלי בגובה של 13% בהתאם למפת אזורי עדיפות התקפה, כך שבסה"כ המענק יעמוד על כ- 33% מההשקעה המוכרת. הצעת החלטה זו מתיישבת בקנה אחד עם חו"ד המשנה ליועץ המשפטי, מר אבי ליכט, מיום 11.3.2013 בעניין הענקת מענקים מנהליים ובצמוד למענקים ל פי חוק, מקום בו הנהלים והחוק לעידוד השקעות הון מתירים הענקת מענקים.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

אין השפעה.

תקציב

מענק ההשקעה למלונות תיירות עממית יינתן מתוך התקציב של מנהלת השקעות בתיירות כפי שמאושר מידי שנה. סך המענקים המנהליים שיינתנו על פי החלטה זו לא יעלה על 25% מהתקציב השנתי שלה.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר – תומך בהצעת ההחלטה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 3238 מיום 29.05.2011 – מתן תוספת מענק מנהלי בגובה של 8% לפרויקטים בירושלים בין השנים 2011-2016 .
החלטת ממשלה מס' 4511 מיום 08.04.2012 – מתן תוספת מענק מנהלי בגובה של 8% לפרויקטים בטבריה בין השנים 2013-2015.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעתו של היועץ המשפטי למשרד התיירות מצורפת להצעת ההחלטה.

סיווגים

סיווג ראשי: 01 ביצועי;

תחום פעולה עיקרי: 02 חברה וכלכלה;

מוגש על ידי שר התיירות

ט' בסיון התשע"ו
15 ביוני 2016

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: **עידוד תוספת של חדרי אירוח עממים באמצעות מענק מנהלי**

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

להגדיל את היצע חדרי המלון ברמה עממית, באמצעות מתן מענק מנהלי בשיעור של 13% מההשקעה המוכרת שבכתב הזכאות שיינתן על החוק והנהלים, וינתן ב-2 פעימות, האחת בשיעור של 8% כתוספת למענק על פי חוק לעידוד השקעות הון התשי"ט-1959 ו-5% מענק מותנה, וכחלק מתכנית השקעות של הקמה/הרחבה/הסבה של מתקן תיירותי ברמה עממית, זאת, לתקופה של שלוש שנים החל מיום 1 ביולי 2016 ועד 30 ביוני 2019.

המענקים יינתנו לבתי מלון ברמה עממית, הכוללים לפחות 25 חדרים, בהתאם לחוק לעידוד השקעות הון התשי"ט – 1959, הצו לקביעת תחומי אזורים מיוחדים לענין מפעלי תיירות, התשס"ז-2007, ולנהלי מנהלת השקעות בתיירות.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:
היועץ המשפטי למשרד האוצר – עד מועד הפצת ההצעה לא התקבלה התייחסות יועץ משפטי למשרד האוצר.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

מענק מנהלי כתוספת למענק על פי חוק ניתן בעבר בהתאם להחלטות ממשלה בנושא, הן בירושלים והן בטבריה. בהתאם לניסיון העבר ובהתאם להצעת ההחלטה, אין קשיים משפטיים להעניק את המענק כתוספת למענק על פי חוק.

הצעת החלטה זו מתיישבת בקנה אחד עם חו"ד המשנה ליועץ המשפטי, מר אבי ליכט, מיום 11.3.2013 בעניין הענקת מענקים מנהליים ובצמוד למענקים ל פי חוק.

המענקים יינתנו בהתאם לנהלי מנהלת השקעות בתיירות והחוק לעידוד השקעות הון.



עובד קדמי
היועץ המשפטי למשרד התיירות