

הגברת היעילות המשקית בענף התיירות

מחליטים

לשם צמצום עיוותים תחרותיים בתחום התיירות אשר מביאים לסבסוד תיירות זרה על חשבון תיירות הפנים, השוואת מודל המיסוי של תיירות נכנסת באופן התואם את הנהוג במדינות ה-OECD, שיפור תשתיות התיירות במדינת ישראל וצמצום נטל רגולטורי המייקר את שירותי התיירות בישראל, לקבוע כמפורט להלן:

תיקון עיוותי מס ושכלול התחרות בתחום התיירות

1. למחוק את סעיף 30(א)(8) עד (9) לחוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975 (להלן - **חוק מס ערך מוסף**), כך שיבוטל תשלום מס ערך מוסף בשיעור אפס על שירותים הנרכשים על ידי תיירים זרים בישראל ובכלל זה לינה של תייר בבית מלון, השכרת רכב, הסעדה, הדרכה, שירותים הניתנים על ידי סוכני תיירות, ושירותי תיירות מרפא.
2. להטיל על שר האוצר לקדם חקיקה שתקבע קבלת מידע מפלטפורמות דיגיטליות, לרבות כאלו הפועלות בתחום התיירות בישראל, על מנת להביא למיסוי ההכנסות המתקבלות כתוצאה משימוש בהן, זאת בהתאם להחלטה _ מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה "העברת נתונים מפלטפורמות דיגיטליות לטובת שיפור הליכי השומה".
3. להנחות את שר האוצר ושר הפנים לתקן את תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007, באופן הבא: להגדרה "בית מלון" תתווסף דירת מגורים המשמשת כדירת נופש, אשר תוגדר ככנס המשמש למשך תקופה העולה על 60 ימים בשנה למתן שירותי לינה עבור אורחים מתחלפים במסגרת פעילות השכרת הנכס לטווחי זמן קצרים.

הקלה בהליכי תכנון והקצאת מקרקעין בהקמת בתי מלון

4. להנחות את שר התיירות כי במסגרת בחינת משרד התיירות מתן המלצה לבקשה להרשאה לתכנון, להקצאת קרקע למיזם מלונאי או תיירותי ולהרשאה לשימוש בפטור ממכרז, לצמצם את הנטל הרגולטורי כך שהבחינה תבטיח כי למגיש הבקשה יכולת סבירה להקים פרויקט מלונאי או תיירותי בקרקע. בתוך כך, לא ידרוש משרד התיירות מהיזם פרוגרמה, שרטוטים, תכנית עסקית מפורטת הכוללת קהלי יעד והמלצות מהרשות המקומית.
5. להנחות את שר התיירות לקבוע מדיניות לפיה עמדת משרד התיירות המובאת בפני גורמי התכנון בשלבי הקצאת המקרקעין או התכנון הסטטוטורי, לא תגביל שינויים בתוכניות היזם לעניין אישורים אחרים הניתנים במשרד, כגון תמיכה במיזמים מלונאיים או עמדות שיוצגו על ידי המשרד בשלבי תכנון אחרים.
6. להנחות את המנהל הכללי של משרד התיירות, תוך 150 ימים ממועד החלטה זו, לתקן את חוזר מנכ"ל 12/2012 בנושא "תקנים פיזיים לתכנון וסיווג מתקני אכסון תיירותי" מחודש יולי 2012, באופן הבא:
 - א. החוזר יחולק ל-2 פרקים מובחנים. פרק אחד ייקבע תקנים פיזיים למתקנים מלונאיים אשר מבקשים לקבל תמיכה ממשרד התיירות לפי חוק עידוד השקעות הון, התשי"ט-1959. פרק שני ייקבע תקנים פיזיים לצורך עמידה בדרישות תכנון סטטוטוריות, ובכלל זה סעיף 6.1.4 בתכנית ארצית לתיירות תמא/12 (להלן - תמא 12).
 - ב. הפרק שעוסק בתקנים פיזיים לצורך קבלת תמיכה ממשרד התיירות ייקבע כללים שיסייעו להגביר את היעילות של התמיכה הממשלתית ולפשט את הדרישות מהיזם.
 - ג. הפרק שעוסק בתקנים פיזיים לצורך עמידה בדרישות תכנון ייקבע כללים בהתאם לעקרונות הבאים:
 - ד. הפרק יקבע רק דרישות סף מינימליות להקמת מתקן אכסון תיירותי.
 - ה. בחינת העמידה בדרישות הסף תהיה באמצעות הצהרה עצמית ובדיקה של גורם מקצועי בתחום התכנון מטעם מבקש הרישוי או התוכנית, ללא מעורבות משרד התיירות.
 - ו. החוזר לא יתערב בשיקולי היזם בתמהיל יחידות האירוח, היקף שטחי הציבור והשירות במלון למעט קביעה באשר לשיעור המזערי של שטחים העיקריים העל קרקעיים אשר ישמשו לחדרים, וכן שטח מרבי לגודלם של יחידת אירוח.
 - ז. על אף האמור בסעיף 6(ג)(2) החוזר יסדיר מנגנון חריגים לקבלת אישור עמידה בדרישות תכנון לתוכנית אשר אינה עומדת בהוראות הפרק כפי שנקבעו בהתאם לסעיף 9(ג).
 - ח. לצורך כתיבת שני הפרקים בחוזר ייקבע צוות משותף עם משרד האוצר ומינהל התכנון.

7. להנחות את שר התיירות לקבוע מדיניות, לפיה עד תיקון תמא 12, נציג שר התיירות לא יתנגד להחלטה בדבר הוספת שטח קבוע בתכנית מתאר מחוזית לייצור קרקע שעיקרו איכסון מלונאי או תיירותי או במקרה של הגדלת זכויות בניה, גם במקרים בהם במסגרת הגידול ישנו גם גידול בשטחים לבניה לשימושים אחרים, לרבות למגורים.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

ענף התיירות בישראל נהנה מתמיכה ממשלתית בהיקף של מעל 2 מיליארד שקלים חדשים, הן על ידי קביעת מע"מ בשיעור אפס לתיירים זרים, והן על ידי תמיכה ישירה של הממשלה, המשקיעה בענף באופן ישיר כמיליארד ש"ח בשנה על ידי תמיכה בהקמת חדרי מלון בשיעור של כ-20% מעלות ההשקעה, בהקמת תשתיות תיירות, העמדת תקציב שיווק משמעותי לקידום מדינת ישראל כיעד תיירותי והחלטות ממשלה נקודתיות לתמיכה בענף התיירות בעתות משבר.

מדיניות התמיכה הממשלתית תומכת גם בצד הביקוש, על ידי ניסיון לעודד כניסת תיירים זרים לישראל, וגם בצד ההיצע, על ידי תמיכה בהקמת מתקנים מלונאים ותשתיות תיירות. במציאות בה היצע מקומות הלינה מוגבל בטווח הקצר, תמיכה בתיירות נכנסת, בייחוד על ידי סבסוד תיירים זרים באמצעות מע"מ בשיעור 0, מייקרת את שירותי התיירות לצרכן הישראלי ופוגעת בתיירות הפנים.

מלבד הבעייתיות הכרוכה בסבסוד תיירים זרים על חשבון התייר הישראלי, התמיכה בתיירות נכנסת, באמצעות תשלום מע"מ בשיעור 0 ובאמצעות פעולות שיווק, היא תמיכה לא יעילה כלכלית. מניתוחים שונים שבוצעו על ידי בנק ישראל ועל ידי אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר עולה, שהתמיכה בתיירים זרים באמצעות מע"מ בשיעור 0, שעלותה לקופת המדינה נאמדת ביותר ממיליארד ש"ח, תורמת לגידול של כ-1.6% בלבד בכמות התיירים הזרים. תרומה זו שקולה לתרומה ריאלית לתוצר של כ-130 מיליון ש"ח בלבד. בדומה לכך, פעילות השיווק שמבצע משרד התיירות בעלות של מאות מיליוני ש"ח בשנה, היא פעילות שיעילותה מעולם לא הוכחה. יתרה מכך, בסקר שנערך על ידי משרד התיירות התברר, כי 6.5% בלבד מהתיירים שהגיעו לישראל נחשפו לפעילות השיווק של המשרד.

לאור נתונים אלה, מנת לצמצם עיוותים תחרותיים וסבסוד תיירות זרה על חשבון התייר הישראלי, ועל מנת להביא ליעול התמיכה הממשלתית בענף התיירות, מוצע בהחלטה זו לערוך שינויים במדיניות התמיכה הממשלתית בענף התיירות.

סעיף 1:

בישראל מונהג מס ערך מוסף (מע"מ) אחיד, בשונה ממדינות רבות ב-OECD בהן נקבע מע"מ דיפרנציאלי המשתנה ממוצר למוצר. נוהל זה מייצל את גביית המס ומונע עיוותים שונים ועל כן זוכה באופן קבוע לשבחים בדוחות שונים של גופים בינ"ל. עם זאת, לכלל זה יש מספר מצומצם של חריגים אשר פטורים לגמרי מתשלום מע"מ. בין חריגים אלה נמנים גם שירותי לינה, שירותי השכרת רכב, שירותי הסעדה והדרכה ושירותי תיירות מרפא לתיירים זרים בישראל.

מניתוח של אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר, ומניתוח דומה שנערך על ידי בנק ישראל, עולה כי סך ההשפעות החיצוניות הקשורות לענף התיירות הזרה אינו חיובי ואינו מצדיק סבסוד ממשלתי (או תמיכה דרך הטבות מס ייעודיות). בנוסף, ביטול הסבסוד צפוי אמנם להפחית בשיעור מסוים את היקף התיירות הזרה לצד פגיעה של כ-130 מיליון ש"ח בתוצר הריאלי של ענף התיירות וענפים נלווים נוספים המספקים שירותים לתיירים, אך הגידול הצפוי בהכנסות המדינה הינו גדול פי כמה. משום כך, ההשפעה הכוללת של הצעד על התוצר המשקי צפויה להיות חיובית,

עוד יצוין, כי בהשוואה לאלטרנטיבות אחרות לגיוס הכנסות מדינה, ביטול מע"מ בשיעור 0 על תיירות צפוי לתמוך בקצב צמיחת המשק בהשוואה להעלאת מסים כגון מס הכנסה או מס חברות שצפויים להאט את קצב צמיחת התוצר. בנוסף, המס מוטל על אזרחים זרים בלבד ולכן לא צפוי להשפיע על אי השוויון ואף עשוי לתרום להורדת יוקר המחייה של אזרחים מקומיים, בניגוד למשל לשינוי בשיעור המע"מ הכללי.

בהתאם לכל האמור ולאור הניתוח הכלכלי המוכיח כי השפעת הסבסוד על שוק התיירות הינה השפעה זניחה, מוצע למחוק את סעיף 30(א)(8) עד (9) כך שיבוטל תשלום מס ערך מוסף בשיעור אפס על שירותים הנרכשים על ידי תיירים זרים בישראל ובכלל זה לינה של תייר בבית מלון, השכרת רכב, הסעדה, הדרכה, שירותים הניתנים על ידי סוכני תיירות, ושירותי תיירות מרפא.

סעיף 2:

על מנת לגבות מס אמת על דירות המושכרות לטווח קצר, מוצע להטיל על שר האוצר לקדם חקיקה שתקבע קבלת מידע מפלטפורמות דיגיטליות, לרבות כאלו הפועלות בתחום התיירות בישראל, על מנת להביא למיסוי ההכנסות המתקבלות כתוצאה משימוש בהן, זאת בהתאם להחלטה _ מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה "העברת נתונים מפלטפורמות דיגיטליות לטובת שיפור הליכי השומה"

סעיף 3:

מדיניות הארנונה בישראל מבחינה בין נכסים המשמשים למגורים לנכסים המשמשים לעסקים לעניין תעריף הארנונה. הסבת דירת מגורים לדירה להשכרה קצרת טווח לתיירים אינה חייבת ברישוי או רישום, אינה כפופה למשטר ארנונה שונה מאשר ארנונה למגורים, ואינה מוגבלת לשיקולי תכנון המרקם העירוני של הרשות המקומית. יודגש כי ריבוי נכסים המשמשים כדירות להשכרה קצרת טווח לתיירים מביא לפגיעה בשוק הדיור שכן ככל שדירות מושכרות לתקופות קצרות, הן נגרעות מסך הדירות הפנויות להשכרה ארוכת טווח, וכך מצטמצם היצע הדיור באופן שמביא לעליית מחירי השכירות. כמו כן משפיעה שכירות קצרת טווח על המרקם העירוני תחושת הלכידות החברתית ותחושת הביטחון וכאשר היקף התופעה גדל הוא יכול להשפיע על הצורך בשירותים ציבוריים כגון בתי ספר, גנים, מרפאות, ולפגוע בשאר התושבים באותה רשות. מכיוון שדירות להשכרה קצרת טווח משרתות ייעוד מלונאי ולא ייעוד מגורים ועל מנת לשקף את עלותם הציבורית מוצע לקבוע כי להגדרה "בית מלון" תתווסף דירת מגורים המשמשת כדירת נופש לעניין תשלומי ארנונה.

סעיף 4-7:

במסגרת הליך להקמת מלון בישראל נדרש לרוב היזם לקבל 4 אישורים שונים ממשרד התיירות, הניתנים במועדים שונים על ידי גורמים שונים במשרד התיירות.

האישור הראשון נדרש על ידי רמ"י לשם רכישת הקרקע על ידי היזם (במסגרת מכרז או בפטור ממכרז), מטרת אישור זה לוודא כי אכן ביכולת היזם להקים בית מלון מתוך חשש שהקרקע תוקצה ליזם אשר אין ביכולתו לממשה לטובת ייעוד מלונאי. במסגרת אישור זה נדרש היזם מצד משרד התיירות להמציא מסמכים ותכניות רבות אשר אינן רלוונטיות לשלב הבוסרי בו הפרויקט אמור להימצא בשלב זה, כגון פרוגרמה של הפרויקט, הגדרת סוג המלון ועוד. דרישות אלה יוצרות נטל בירוקרטי וכלכלי משמעותי על היזם בשלב מקדמי בו לא קיימת לו ודאות כי אכן הפרויקט יצא לפועל מחד ומאידך קובעת מסמרות עבור היזם בנוגע לסוג המלון באופן אשר עלול להקשות על היזם בקבלת מענקים במקרה בו התכנית העסקית השתנתה בשלב מאוחר יותר בחיי הפרויקט. בהתאם מוצע לקבוע כי לטובת שלב זה יבחנו מבחנים מינימליים אשר יבטיחו בסבירות גבוהה כי היזם אכן מתכנן ומסוגל להקים מתקן מלונאי. כמו כן מוצע לקבוע כי הצהרות ומסמכים שהוגשו מצד היזם בשלב זה לצורך הוכחת יכולת להקמת המלון, לא יקבעו מסמרות אודות מבנה המלון בשלבים מאוחרים יותר שכן אין בשינוי התכנית העסקית או מבנה המלון בשלב מאוחר יותר בכדי לפגוע בתכלית האמורה.

האישור השני הנדרש מצד משרד התיירות הוא אישור הוועדה לבדיקת תכניות בעת הגשת תכנית למתקן מלונאי לוועדה המחוזית. במסגרת ועדה זו מועלות מצד משרד התיירות דרישות אודות "הניצול המיטבי של הקרקע" באופן בו הוועדה מתערבת בשיקולים העסקיים של היזם לצורך הגדלת כמות או שטח חדרי המלון. יודגש כי התערבות אינה מוצדקת שכן מטרת הבחינה המקצועית משרד התיירות הינה לוודא כי התכנית אכן עוסקת בהקמת מתקן מלונאי ולא בהקמת מבנה לשימושים אחרים בכסות של מתקן מלונאי. האישור השלישי הנדרש מצד משרד התיירות נדרש לצורך הוצאת היתר בניה מכוח התכנית. בשנת 2012 פרסם משרד התיירות חוברת תקנים פיזיים (חוזר מנכ"ל 12/2012) לצורך קביעת סטנדרטיזציה בתכנון בתי מלון לפי רמות וסוגים. התקנים הפיזיים קובעים את שטח החדר הנדרש לכל רמה וכן מגדירים את שטח הלובי, מסעדה, ספא, מטבח, מחסנים לסוגיהם, שטחי עובדים וכד'. לצורך קבלת אישור זה נבחנת עמידת היזם בתקנים הפיזיים ונבחנת עמידתו בתכנית. בדומה לאישור השני גם בשלב זה מתבצעת לעיתים התערבות בשיקולים העסקיים של היזם אשר להם השלכות תכנוניות.

האישור הרביעי נדרש מצד משרד התיירות לשם קבלת מימון מכח חוק עידוד השקעות הון. במסגרת אישור זה גם כן נבחנת עמידת היזם בחוברת התקנים הפיזיים. יודגש כי בשונה מ-3 האישורים האחרים, לבחינה המעמיקה בשלב זה קיימת הצדקה איתנה שכן היזם פונה מבחירתו למדינה על מנת לקבל תמיכה כספית, מכספי ציבור למיזם עסקי פרטי.

על מנת לצמצם את הליכי הבירוקרטיה להקמת מלונות, ועל מנת למקד את בחינת התכניות המעמיקה של היזם לשלב הגשת בקשתו למימון מהמדינה מוצע לפצל את חוברת התקנים הפיזיים ל-2 פרקים שונים. זאת על מנת לקבוע תקנים פיזיים מינימליים, המאפשרים בחינה עצמית של עמידה בהם לצורך שלבי התכנון והרישוי מחד ותקנים פיזיים מפורטים לצורך בחינת מינהלת ההשקעות הפועלת מכוח חוק עידוד השקעות הון מאידך.

עוד מוצע כי עד לתיקון תמ"א 12 הנמצא בתהליך יישום בין השאר לשם הגדרת שיקול הדעת של משרד התיירות בהליכי התכנון והרישוי, מדיניות שר התיירות תהיה לאפשר הגדלה של זכויות בניה בתכניות למלונאות, גם במקרים בהם שיעור מסוים מתוך זכויות הבניה הנוספות ישמשו לשימושים שאינם מלונאות. מטרת מדיניות זו לאפשר את הגדלת הרווחיות של היזם על ידי עירוב שימושים למלונאות עם שימושים נוספים כגון מגורים או מסחר.

תקציב

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 3262 מיום 18 במרץ 2008 ;

החלטה מס' 546 מיום 14 ליולי 2013 ;

החלטה מס' 3043 מיום 26 בספטמבר 2017.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים

2023 ו-2024.

מיומנות