



התיירות כתעשייה בעדיפות לאומית – נייר מדיניות

עורכים: טומי שטיינר ואילת ארן

פרויקט מדיניות בשיתוף התאחדות המלונות בישראל ומשרד התיירות לכנס הרצליה 2013
מוגש לצוות חשיבה בראשותו של השגריר דן גילרמן

חברי צוות החשיבה:

מר דני גילרמן, יו"ר קרן מרקסטון, יו"ר צוות החשיבה
מר עמי פדרמן, נשיא התאחדות המלונות
מר גדעון שניר, סמנכ"ל בכיר, אסטרטגיה ומדיניות, מינהל ומשאבי אנוש, משרד התיירות
מר שמואל צוראל, מנכ"ל התאחדות המלונות
גב' רומי גורודיסקי, סמנכ"ל התאחדות המלונות
מר שמואל מרום, יו"ר לשכת מארגני תיירות נכנסת לישראל
מר עמי אתגר, מנכ"ל לשכת מארגני תיירות
דוד פתאל, מנכ"ל רשת מלונות פתאל
מר דוד בועז, מנכ"ל דוד בועז יזום ויעוץ עסקי בע"מ
מר רוני מילוא, לשעבר שר וראש עיריית ת"א
מר אלי גונן, לשעבר נשיא התאחדות המלונות ומנכ"ל משרד התיירות
מר מוטי חזן, מנכ"ל, הרשות לפיתוח ירושלים
אילנית מלכיאור, הממונה על התיירות, הרשות לפיתוח ירושלים
גב' טילדה חייט, ראש תחום התיירות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
ד"ר רן שהרבני, מחלקת המחקר, בנק ישראל
אלוף (מיל.) דני רוטשילד, יו"ר כנס הרצליה
טומי שטיינר, מנהל כנס הרצליה
גב' אילת ארן, המכון למדיניות ואסטרטגיה (מרכזת)
גב' דנה שוורצברג, המכון למדיניות ואסטרטגיה

התיירות מניעה גלגלים רבים בחברה ובכלכלה

תעשיית התיירות הינה התעשייה הגדולה והמתפתחת ביותר בעולם. אחד מכל 11 עובדים בעולם מועסק בה. בשנת 2012 נעו בעולם מעל מיליארד תיירים וההכנסה הישירה מתעשיית התיירות הייתה כטריליון דולר.

למדינת ישראל יתרון מובהק בתחום זה ועליה לנצל. לתיירות תרומה ייחודית לא רק לכלכלת המדינה, אלא לחברה, לסביבה, לתדמית של המדינה ולקשר עם העם היהודי.

על מנת לנצל את הפוטנציאל הטמון בתיירות יש להביא להכרה בתיירות ובמלונאות כתעשייה בעדיפות לאומית.

דבר מנשיא התאחדות המלונות בישראל, עמי פדרמן

אין בישראל ענף כלכלי שבו קיים פוטנציאל כה משמעותי היכול להניב פירות כה מרובים כמו תעשיית התיירות. הערך המוסף הכלכלי של תעשיית התיירות הישראלית הוא גבוה – גם במבחן השוואתי בינלאומי. פיתוח התיירות תורם ישירות לקידום מטרות חברתיות וניתן להצביע על קשר ישיר בין פיתוח התיירות לבין צמצום מדדי האי-שוויון. כמו כן, התיירות תורמת באופן משמעותי לשיפור הדימוי של ישראל בעולם ומהווה נדבך מרכזי להעמקת הקשר בין ישראל לבין העם היהודי בתפוצות.

במונחים השוואתיים-בינ"ל, חלקה היחסי של ישראל בתיירות העולמית הולך ופוחת. אין כל ספק שהחסם העיקרי לאי-מימוש הפוטנציאל של תעשיית התיירות בעיקר בכל הקשור לתיירות החוץ – הוא המצב הביטחוני. יחד עם זאת, המענה הממשלתי להתמודדות עם האתגר הביטחוני רחוק מלספק. ההחלטה לא לקדם "רשת ביטחון" להשקעות בתחום התיירות היא רק דוגמה לכך. חוסר התיאום בין כלל השותפים – הממשליים והציבוריים באשר להתמודדות עם הדימוי הבינ"ל של ישראל, מיתוג ומאמצי שיווק וקידום יחסי ציבור בינ"ל מהווה דוגמה נוספת ובעייתית.

אולם, לא ניתן לתלות את אי-מימוש הפוטנציאל התיירותי של ישראל רק במצב הביטחוני. דוח הפורום הכלכלי העולמי האחרון קובע מפורשות שהתדרדרות בדירוגה של ישראל נובעת בחלקה הגדול מחולשת מדיניות התיירות וכי תעשיית התיירות אינה מתועדפת כבעבר. בהתחשב ברווחיות הנמוכה יחסית של המלונאות בישראל, הגורמים המרכזיים לתעריפי התיירות הגבוהים הינם הרגולציה הישראלית, עלויות כו"א ותעסוקה ומחירי הטיסות לישראל.

הדרישה להכרה בתיירות כתעשייה מועדפת אינה חדשה והיותה ההמלצה המרכזית והבסיסית של כוח המשימה הלאומי שהגיש את המלצותיו לממשלה ב-2006. הגיעה העת לממשה ולשים קץ לאפליית תעשיית התיירות והמלונאות בהשוואה לענפי כלכלה אחרים. הממשלה החדשה צריכה לפעול בהקדם להקמת רשות שיווק לאומית שתאגם משאבים ותקדם בצורה מושכלת ומתואמת את מאמצי השיווק והמיתוג הבינלאומיים של ישראל. הממשלה צריכה גם לקדם מוקדי תיירות ועוגני משיכה עיקריים של תיירים לישראל. דחיית אירוע האופרה במצדה ל-2014 מהווה פגיעה קשה במיצובו כאירוע תרבות בינ"ל המושך אליו אלפי תיירים מדי שנה. המאמץ הממוקד בפיתוח התיירותי של אילת לא יממש את הפוטנציאל ללא קידום תכנית גדולה הכוללת הקמת מרכז כנסים בסטנדרט בינלאומי המשלב קניון. בהקשר זה, ישראל יכולה ללמוד ממדינות המערב ששמות דגש רב על פיתוח התיירות דווקא בעת המשבר הכלכלי הגלובלי. כך לדוגמה, ממשלת ספרד מקדמת בימים אלה במרץ את הקמת מיזם התיירות הענק "לאס וגאס" בדרום מדריד.

עיקרי הממצאים

• אין בישראל ענף כלכלי שבו קיים פוטנציאל כה משמעותי היכול להניב פירות כה מרובים כמו תעשיית התיירות.

- בעשור האחרון תעשיית ההיי-טק היא מנוע הצמיחה הכלכלי העיקרי של ישראל. ואולם, תעשייה זו, חשובה ככל שתהיה, אינה תעשייה בעלת עצימות עבודה גבוהה.
- על כן, אין זה מפתיע שהצמיחה הכלכלית שחוותה ישראל בעשור האחרון לא היטיבה עם שכבות האוכלוסייה הנמוכות ושאי-השוויון בחברה הישראלית רק העמיק.
- תעשיית התיירות היא תעשייה בעלת עצימות עבודה גדולה, היכולה לשמש מנוע מרכזי – הן לצמיחה כלכלית, הן לצמצום פערים חברתיים והן לפיתוח אזורי של הגליל והנגב.

• הערך המוסף הכלכלי של תעשיית התיירות הישראלית הוא גבוה – גם במבחן השוואתי בינלאומי (ע"ס נתוני ה-WTTC – World Travel & Tourism Council):

- ע"פ נתוני 2011, תרומת הוצאות תיירים ליצוא הישראלי (6.3%) עולה על הממוצע העולמי (5.2%) בעוד שאחוז המועסקים בתיירות מסך המועסקים בישראל (2.8%) נמוך מהממוצע העולמי (3.3%);
- כפועל יוצא, ההשפעה הכוללת של תעשיית התיירות על המשק הישראלי הינה יחסית גבוה במיוחד בהשוואה למדינות ה-OECD;

- בעוד התרומה הישירה של תעשיית התיירות לתמ"ג עומדת על 2.5%, התרומה הכוללת של תעשיית התיירות עומדת על 8.1%.
- ע"פ נתוני ה-WTTC – השפעה זו ניכרת במיוחד בתחום התעסוקה:
 - המכפלה הבינלאומית המקובלת היא שעל כל עובד המועסק ישירות ע"י תעשיית התיירות, מועסק עובד נוסף באחד הענפים המשרתים את תעשיית התיירות.
 - במקרה הישראלי המכפלה גבוהה יותר. שיעור המועסקים ישירות בתעשיית התיירות הישראלית עומד על כ- 2.8% וה-WTTC טוען שהתרומה הכוללת של תעשיית התיירות לתעסוקה עומדת על 8.6%.
 - כלומר, קרוב ל-1 מתוך כל 11 מועסקים בישראל עוסק בתיירות באופן ישיר או עקיף (הממוצע העולמי עומד על 1 מתוך כל 12 מועסקים).
- אין פלא, אפוא, שתעשיית התיירות היא הענף הכלכלי שצמח יותר מכל ענף אחר במשק הישראלי בתוך שנה אחת (2010-2011). ההכנסות למשק לשנת 2011 נאמדו ב-35 מיליארד ש. תעשיית התיירות מהווה 17.5% מיצוא השירותים וכ-10% מסך כל הייצוא.
- ע"פ הערכות מקובלות כל תוספת של 100,000 תיירים יוצרת 4,000 מקומות עבודה ומכניסה 100 מיליון דולר לקופת המדינה.
- מעבר לפן הכלכלי, הערך המוסף של התיירות ניכר ומשמעותי בתחומים נוספים:
 - **פיתוח התיירות תורם ישירות לקידום מטרות חברתיות:**
 - התיירות מהווה מנוף לפיתוח אזורי בפריפריה;
 - כתעשייה עתירת עבודה, התיירות מספקת עבודה למועסקים מהפריפריה ולבעלי השכלה נמוכה;
 - חלק ניכר מתעשיית התיירות מתבססת על פעילות עסקים קטנים ובינוניים;
 - המחקר הבינלאומי העוסק בהשפעת פיתוח התיירות על אי-השוויון בחברה נמצא אמנם בחיתוליו, אולם **ניתן להצביע על קשר ישיר בין פיתוח התיירות לבין צמצום מדדי האי-שוויון.**
 - פיתוח תשתיות תיירותיות אינו משרת רק תיירים, אלא תורם ישירות לצרכי האוכלוסייה המקומית (שירותי פנאי, נופש, תרבות וספורט, מסחר ובילוי);
 - **התיירות תורמת באופן משמעותי לשיפור הדימוי של ישראל בעולם ומהווה נדבך מרכזי להעמקת הקשר בין ישראל לבין העם היהודי בתפוצות.**
- כמוקד לתיירות הבינלאומית, ישראל מחזיקה בתמהיל נכסים ייחודי המשלב בין מדינה מודרנית עם אקלים נוח ובה נכסי תרבות, דת והיסטוריה ייחודיים, לצד אתרי נופש ובילוי ברמה מערבית גבוהה.
- **במבחן התוצאה ישראל אינה מצליחה לממש את הפוטנציאל:**
 - אמנם, נוח להציג נתונים וערכים מוחלטים המצביעים על גידול מתמשך בכמות התיירים המבקרים בישראל. ואולם, אלה אינם משקפים את הגידול המתמיד בתנועת התיירים העולמית והאזורית.
 - **בראייה השוואתית-בינלאומית, אין כל ספק שישראל רחוקה מאוד ממיצוי הפוטנציאל הגלום בתעשיית התיירות.** אף על פי שבמספרים מוחלטים נרשמת עלייה מתמדת במספר התיירים המבקרים בישראל, חלקה בתיירות הים-תיכונית הולך ופוחת.
 - אם ב-1995 חלקה היחסי של ישראל בתיירות הים-תיכונית עמד על 1.3%, הרי שב-2010 הוא עמד על 0.6%. בין השנים 1980-1995 עמד שיעור הצמיחה השנתית הממוצעת במספר התיירים המבקרים בישראל על 5%, בעוד שבין השנים 1995-2000 ירד שיעור הצמיחה הממוצע ל-1.6%.
 - כך, במונחים השוואתיים-בינ"ל, **חלקה היחסי של ישראל בתיירות העולמית הולך ופוחת** וכך גם שיעור הצמיחה השנתית הממוצעת בתחום זה;

- ע"פ דוח של הפורום הכלכלי העולמי בדאבוס, בשנת 2009 דורגה ישראל במקום ה-36 בעולם בממד העולמי של התחרויות בתחום התיירות והתיור, וב-2011 היא הידרדרה למקום ה-46 בעולם בממד זה.
- ב-2011 דורגה ישראל במקום ה-106 בעולם בהוצאה הממשלתית לתיירות ובאפקטיביות של מאמצי השיווק והמיתוג שלה.

• **אין כל ספק שהחסם העיקרי לפיתוח תעשיית התיירות – ובעיקר תיירות החוץ – נובעת מהמצב הביטחוני.** התיירות לישראל מושפעת ישירות גם מאירועי טרור וביטחון בינלאומיים שאינם קשורים במישרין לישראל.

○ בהקשר זה – **תעשיית התיירות בישראל מופלית לרעה לעומת תעשיות וענפי משק אחרים המפוצים על נזקי מלחמה ופעולות איבה.** כיום, אין פיצוי לנזקי התדמית השיווקית של ישראל לתעשיית התיירות בעקבות אירועי מלחמה ואין הקצאת משאבים מסודרת להתמודדות שיווקית בינ"ל עם נזקי מלחמה ופעולות איבה.

• אולם, **לא ניתן לתלות את אי-מימוש הפוטנציאל התיירותי של ישראל רק במצב הביטחוני. דוח הפורום הכלכלי העולמי האחרון קובע מפורשות שהתדרדרות בדירוגה של ישראל נובעת בחלקה הגדול מחולשת מדיניות התיירות.**

• מעבר למצב הביטחוני, **קיימים חסמים משמעותיים נוספים המשפיעים לרעה על תעשיית התיירות:**

- תעריפי הלינה והטיסות לישראל יקרים בהשוואה לאתרים מתחרים במרחב ואף בהשוואה למדינות המערב.
- בהתחשב ברווחיות הנמוכה יחסית של המלונאות בישראל, הגורמים המרכזיים לתעריפים הגבוהים והלא-תחרותיים של התיירות לישראל הינם:
 - עלויות התפעול הגבוהות של בתי מלון בישראל (כ-14% יותר בהשוואה למדינות מערב אירופה) הנובעות מרגולציה מכבידה, יוקר המחיה ושיעורי הארנונה;
 - עלויות כוח האדם והתעסוקה בישראל;
 - אפליית תעשיית התיירות ושליטת הטבות וכלים הניתנים לתעשיות אחרות בישראל (תעשיות יצוא, תעופה, בנין וחקלאות).
 - המחירים הגבוהים של הטיסות לישראל וממנה.

• בפני מערך השיווק והמיתוג של ישראל כיעד תיירותי בינלאומי מוצב אתגר ייחודי בשל התמשכות האיומים הביטחוניים והדימוי הבינלאומי השלילי של ישראל. אולם, מצב ייחודי זה **לא הביא להתגייסות ברמה הלאומית לבחינה מסודרת ומושכלת של האסטרטגיה השיווקית והתדמיתית של ישראל.**

- תחת זאת, משרד החוץ מקדם בעת ובעונה אחת שתי קבוצות מסרים שיווקיים נוגדים:
 - "ישראל תחת מתקפה" ("Israel Under Fire") – מסר שבלט במיוחד במבצע "עמוד ענן", אך השתמע גם לא מפורשות באירועים ביטחוניים קודמים;
 - ישראל כמוקד של חדשנות ויצירתיות – "Start-Up Nation" ו-"Creative Innovation".
- משרד התיירות ממקד את השיווק של ישראל בעולם ביתרון היחסי של ישראל – ישראל כארץ הקודש – תוך הדגשת ערכיותה כמוקד עולמי של דת, היסטוריה ותרבות.
- במקביל ועם מעט מאוד תיאום, משרדי החוץ והתיירות מתחזקים בחו"ל מערכות הסברה, פרסום ויחסי ציבור (לרבות שכירת שירותי חברות פרסום ויחסי ציבור). לא רק זאת, לפחות תאגיד תיירות עירוני אחד שוכר שירותים של חברות יחסי ציבור באירופה באופן עצמאי.
- מעבר לכך, תהליכי המיתוג המקבילים של ישראל לא יכולים להיות נחלתם הבלעדית והנפרדת של משרדי ממשלה שונים. תהליך המיתוג של מדינה הוא פרויקט ברמה הלאומית.
- חוסר התיאום, המסרים השונים (אם לא סותרים) והקצאת המשאבים הכפולים כנראה שאינו רק גורם להחמצה ולבזבז, אלא אף מסב נזק בשיווק ישראל כיעד תיירותי.

- **בסיכום, וכפי שמציין דוח הפורום הכלכלי העולמי, אחת הבעיות המרכזיות של קידום תעשיית התיירות בישראל נוגעת להערכה כי התיירות אינה מתועדפת ברמה הלאומית כבעבר.**
 - בניגוד לישראל, מדינות מפותחות שמות דגש רב על פיתוח התיירות – דווקא בעת המשבר הכלכלי הגלובלי.
 - **דוגמה בולטת לכך היא התייחסותו של ראש ממשלת בריטניה, דיוויד קמרון,** שהקדיש את אחד מנאומיו הציבוריים הראשונים כראש ממשלה בשנת 2010 לקידום התיירות. המסרים העיקריים בנאום זה – נכונים גם לישראל:
 - התיירות נחשבה בטעות כמגזר שירותים נחות בעוד שלמעשה מדובר בתעשייה תחרותית, המחייבת כישורים ויזמות.
 - התיירות היא אבן מסד לצמיחה כלכלית מאוזנת – התיירות היא אחת הדרכים הטובות והמהירות ליצירת תעסוקה ומהווה הזדמנות כלכלית אדירה.

עיקרי המלצות

- **המלצת המדיניות הבסיסית – הצבת התיירות כתעשייה מועדפת אינה חדשה.**
 - בשנת 2006 מינתה ממשלת ישראל כוח משימה לאומי לגיבוש אסטרטגיה להגדלת מספר התיירים לישראל ויזמה מחקר שוק בי"ל שבוצע על ידי חברת ארנסט אנד יאנג. כוח המשימה הלאומי המליץ להכיר בתעשיית התיירות כתעשייה מועדפת.
- כעת, הגיעה השעה לא רק להביא ליישום מלא של ההמלצות אלא להכיר בכל **שתעשיית התיירות – כשמה כן היא – תעשייה.**
- הנגזרות של קביעה אסטרטגית זו הינן:
 - ביטול אפליית תעשיית התיירות והמלונאות בכל הקשור להטבות מס – גם לתאגידים כיצואנים וגם לעובדים (במשמרות), קרנות שיווק, השתתפות בהוצאות הביטחון ועידוד הכשרה ותעסוקה לעובדים.
 - ההחלטה של משרד התיירות לבטל את הענקת "רשת הביטחון" ליזמים בתחום התיירות והמלונאות (למרות שזו אושרה בממשלה) מחייבת לכל הפחות בחינה מחודשת. "רשת הביטחון" נועדה לצמצם את הסיכון הפיננסי בהשגת מימון לפרויקטים תיירותיים ומלונאיים על רקע המצב הגיאוגרפי בישראל.
 - יש לפעול לקידום ביטול וצמצום הרגולציה המיותרת (בהשוואה למדינות ה-OECD) ולהכפיף כל רגולציה חדשה לבחינה כלכלית מסודרת בדבר השלכותיה (Regulatory Impact Assessment – המקובל ברוב מדינות ה-OECD).
- מעבר לכך, התיירות תהווה תעשייה מועדפת – רק אם תהיה התגייסות ברמה הלאומית לקידום הדימוי הכללי של התעשייה והעובדים בה. כמקובל במדינות אחרות בעולם, יוזמה זו צריכה להיות מובלת בידי קברניטי הממשלה והמדינה.
- בשעה שמאמץ לאומי למיתוגה של ישראל אינו מסתמך, הממשלה ומשרד התיירות יכולים לקבל החלטה על קידום מוקדי תיירות ועוגני משיכה עיקריים של תיירים לישראל.
 - העובדה שהאופרה הישראלית דחתה לשנת 2014 את מה שהיה בשנים האחרונות הפקת האופרה הבינלאומית השנתית במצדה הינה תעודת עניות לממשלת ישראל. במקום הניסיון להרחיב ולמנף את האירוע השנתי, נאלצו מארגניו לדחותו. אין בישראל אירוע תרבות שנתי המושך אליו תיירים בסדרי גודל דומים ועל כן יש לכך חשיבות ממדרגה ראשונה.

- משרד התיירות ועיריית אילת עשו מאמצים ניכרים בשנים האחרונות לקדם את התיירות הבינלאומית לעיר. אולם ללא קידום תכנית גדולה הכוללת הקמת מרכז כנסים בסטנדרט בינלאומי, אפשרויות הצמיחה של אילת ייוותרו מוגבלות.
 - בהקשר זה ניתן ללמוד מהמהלך הספרדי להקמת מיזם כנסים והימורים ענק – המכונה "לאס וגאס" – בדרומה של מדריד שנחתם לאחרונה.
 - על כן, יש לבחון מחדש את עמדות הממשלה והכנסת החדשות בכל הקשור להקמת קזינו בישראל.
- יש להסדיר – ולאחר – את הידוק שיתוף הפעולה והתיאום בין כל הגורמים המקבילים ברמת הממשלה והשלטון המרכזי – ובינם לבין הסקטור הפרטי בתעשיית התיירות ולבנות שותפויות ציבוריות-פרטיות (Public-Private Partnerships).
 - כמקובל בעולם, השותפות הציבורית-פרטית החיונית ביותר כיום לתעשיית התיירות בישראל, הינה רשות שיווק לאומית, שתאגם משאבים ותפעל בצורה מיטבית ומושכלת לשיווק ישראל בשווקי התיירות בעולם. רשות שיווק לאומית צריכה להוביל את המאמץ השיווקי להתמודדות עם "שיפוץ" הדימוי השיווקי של ישראל בעקבות אירועים ביטחוניים.
- אישור ויישום "הסכם השמיים הפתוחים" בין ישראל לבין האיחוד האירופי שאמור להוביל להזולה משמעותית במחירי כרטיסי הטיסה.

