



# נייר מדיניות

# מס תיירות בירושלים

## כלי לפיתוח ענף התיירות



## תודות

נייר מדיניות זה נכתב על-ידי דיוויד דנקר על בסיס עבודת מחקר שנכתבה בעבור קובעי מדיניות ובעלי עניין בירושלים. תודה מיוחדת לפרופ' גלן יאגו ולסטיב זכר ממרכז מילקן לחדשנות על ההדרכה וההכוונה. תודה גם לשותפינו במכון ירושלים למחקרי מדיניות, ובפרט לעומר יניב, על עזרתו החשובה באיסוף הנתונים ובעיבודם. תודה לליאורה שוהם-פיטרס ואורלי מובשוביץ-לנדסקרונר על העריכה והקפדה על הפרטים. תודה לעורך הלשוני אייל טלמון.

## אודות מרכז מילקן לחדשנות, מכון ירושלים למחקרי מדיניות

מרכז מילקן לחדשנות במכון ירושלים למחקרי מדיניות עוסק בפיתוח פתרונות מבוססי שוק לאתגרים הגדולים ביותר של ישראל, בתהליך המעבר שלה מאומת סטארט-אפ לאומה גלובלית. מטרתנו להאיץ את הצמיחה הכלכלית, לבנות הון אנושי ולבסס את מעמדה של ישראל כחלוצה בהתמודדות עם אתגרים גלובליים בתחומי המים, המזון, החינוך, הבריאות והאנרגיה, בעזרת פתרונות שאפשר ליישם גם במקומות אחרים.

## מבוא

ירושלים היא עיר בעלת המורשת ההיסטורית, התרבותית והדתית הקדומה והעשירה ביותר במערב. אין זה מפתיע שהתיירות היא אחד המנועים המרכזיים בכלכלתה. התיירים המבקרים בעיר מכניסים 1.3 מיליארד שקלים, תומכים ביותר מ-2,000 עסקים, ויוצרים כ-20 אלף מקומות עבודה בירושלים.<sup>1</sup> קבוצה של פקידי ממשלה ומנהיגים מקומיים בירושלים העוסקים בפיתוח הכלכלי של העיר ובקיימות ענף התיירות בה, ביקשו ממכון ירושלים למחקרי מדיניות לבחון מהן הדרכים המומלצות להחיל מס תיירות על ירושלים לשם קידום התיירות ופיתוחה.

אף שיש מגוון רחב של אסטרטגיות הנהוגות בעולם לשם הגדלת ההכנסות מתיירות, בהן מס על מכוניות שכורות, על ארוחה במסעדות, ואף מס על לינה במלונות, אין בירושלים מקור הכנסה בר-קיימא לתמיכה בפיתוח ובקידום התיירות. מבין האסטרטגיות האלה, נייר מדיניות זה מתמקד במס תפוסה המבוסס על לינה של תיירים מחו"ל במלון (מס זה נקרא לעתים קרובות מס לינה – occupancy tax, bed tax). ההכנסות מהמס יכולות לשמש כדי לחזק את ירושלים כיעד תיירותי, להגדיל את הכנסות העירייה ולמנף את הפעילות העסקית בירושלים באמצעות פיתוח ענף התיירות.

נייר מדיניות זה הוא סיכום של שיטות עבודה מומלצות לתכנון ולהחלה של מס תיירות. הנייר כולל בחינה של מקרים מרחבי העולם ושל הדרכים שבהן אפשר לתרגם וליישם אותם בירושלים. בנוסף, הנייר מביא את הערכת ההשפעה הפיננסית של מס כזה בירושלים.

## הצורך לחזק את תשתית התיירות כדי למנף את הצמיחה

משנת 2010 חלה עלייה עצומה בענף התיירות הגלובלית. לפי נתוני ארגון התיירות העולמי של האו"ם (UN World Tourism Organization), מספר כניסות התיירים בעולם גדל ב-6% בין ינואר לאפריל 2018 בהשוואה לתקופה המקבילה ב-2017. ההכנסות מענף התיירות בעולם גדלו ב-5% ב-2017 והגיעו ליותר מ-1.3 טריליון דולר, היקף השווה לייצוא נפט ומכוניות.<sup>2</sup>

גם התיירות הנכנסת לישראל צמחה באופן ניכר בשנים האחרונות. עד אוקטובר 2018 היה מספר התיירים שנכנסו לישראל גדול ב-15% ממספרם בתקופה המקבילה ב-2017. שיעור העלייה המצטברת מאז שנת 2010 הוא יותר מ-35%. משרד התיירות בישראל צופה שמספר המבקרים בישראל עד סוף 2018 יעלה על 4 מיליון.<sup>3</sup> למרות המחירים הגבוהים של לינה ומזון בישראל בהשוואה ליעדים אחרים, התיירים ממשיכים לבקר בישראל במספרים הולכים וגדלים.<sup>4</sup> מלונות ישראלים מדווחים על תפוסה מלאה, ותנועת הנוסעים הבינלאומית דרך נתב"ג הגיעה לשיא של כל הזמנים בשנת 2018.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שנתון סטטיסטי ירושלים 2019 [יוצא לאור ב-2019].

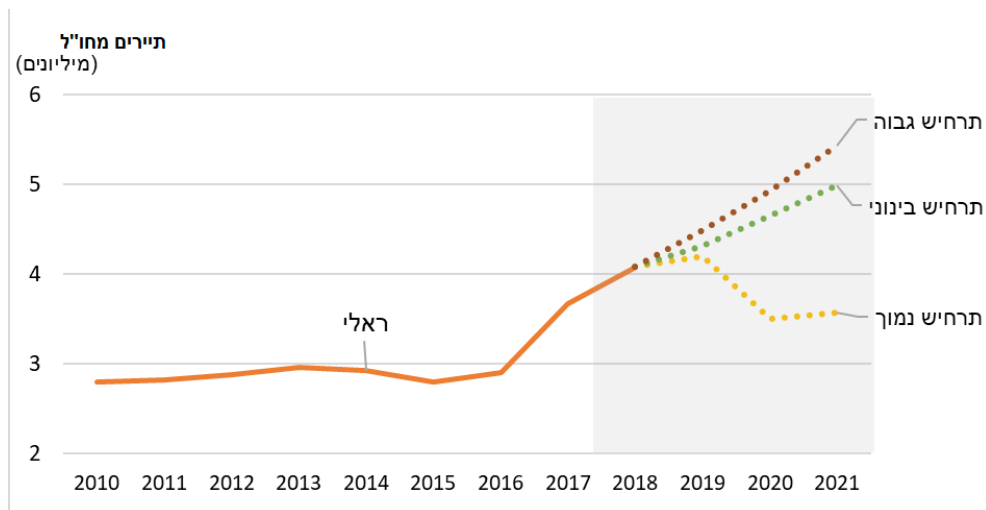
<sup>2</sup> "World Tourism Barometer," UNWTO, June 2018.

<sup>3</sup> גבריאלה דוידוביץ'-ויסברג, שיא היסטורי: כמעט חצי מיליון תיירים הגיעו לישראל באוקטובר, דה מרקר, 5 נובמבר 2018.

<sup>4</sup> ישראל מדורגת במקום 133 מתוך 136 מדינות במדד תחרות מחירים של ב- World Economic Forum's 2017 Travel and Tourism Competitiveness Index

<sup>5</sup> רינה רוזנברג קנדל, התיירים באים – אבל לא בטוח שיהיה להם איפה לישון, דה מרקר, 1 בינואר 2018.

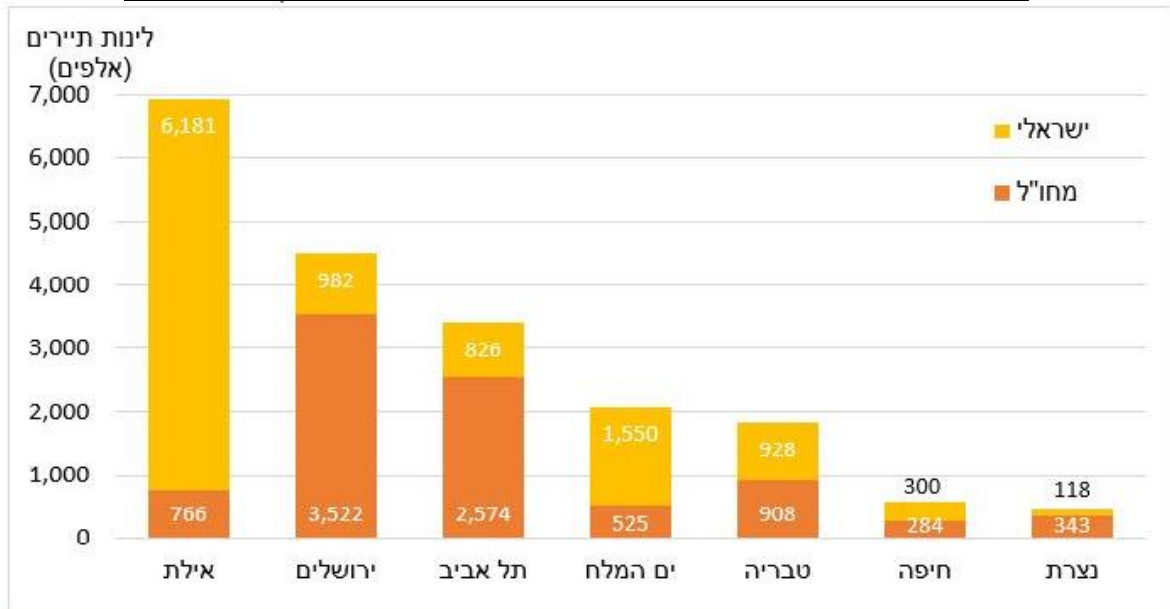
## איור 1: תיירים נכנסים לישראל (לפחות ללילה) ושלוש תחזיות



מקור: למ"ס; תחזיות: מרכז מילקן לחדשנות

חווית התייר הבינלאומי היא סוגיה מרכזית עבור ענף התיירות בירושלים, וביקור בירושלים הוא חלק מרכזי מהתיירות בישראל בכלל. בשנת 2017 ביקרו בירושלים כ-77% מסך התיירים מחו"ל שביקרו בישראל. 29% מהתיירים מחו"ל שביקרו בישראל לנו בירושלים, לעומת 24% בתל אביב, 12% בטבריה, 6% באזור ים המלח, 5% באילת ו-3% בחיפה. 33% מסך כל לינות התיירים במלונות היו בירושלים. אם ירושלים לא תישמר כיעד מושך ללינת תיירים, כל ענף התיירות בישראל ייפגע.<sup>6</sup>

## איור 2: לינות ישראלים ותיירים מחו"ל במלונות בערים נבחרות בישראל, 2017



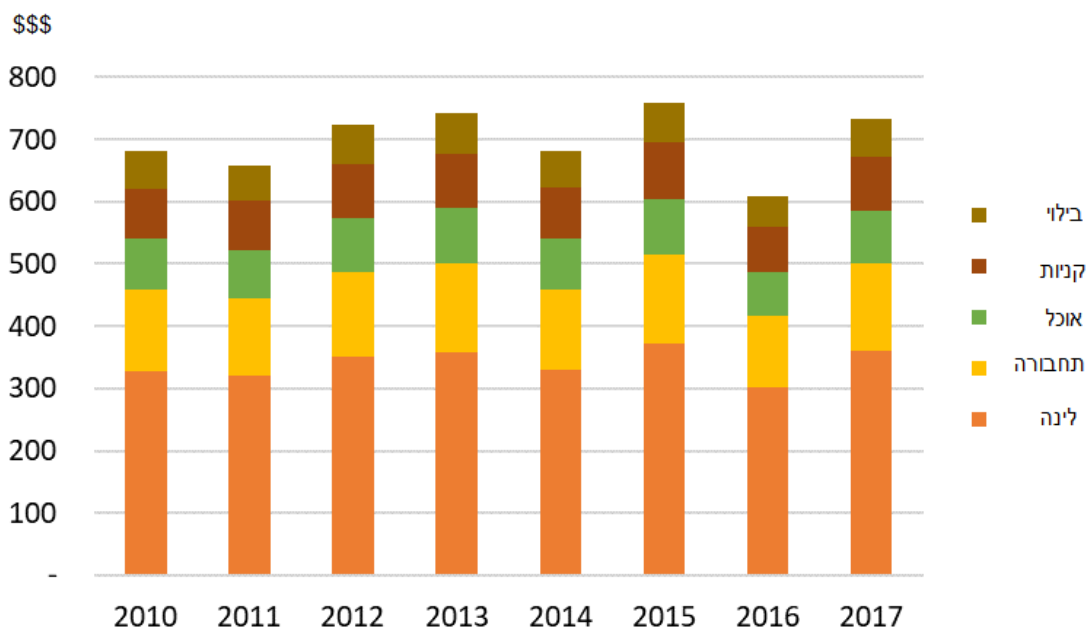
מקור: מכון ירושלים למחקרי מדיניות

לא כל התיירים בירושלים דומים זה לזה. תיירים מחו"ל לנים בממוצע 3.3 לילות בירושלים. תיירים ישראלים בירושלים לנים בה בממוצע 1.7 לילות – כמו בתל אביב ובחיפה. ההכנסות מתיירים מחו"ל הן כשני שלישים

<sup>6</sup> קורח מ', וחושן מ'. 2018. על נתוני ירושלים, מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

מהכנסות המלונות בירושלים (654 מיליון שקלים מסך הכנסות של כ-955 מיליון שקלים).<sup>7</sup> בשנת 2017 נקבע מספר שיא של יותר מ-4.5 מיליון לילות במלון בירושלים, מהם כ-3.5 מיליון לילות של תיירים מחו"ל. במוצע, תייר מחו"ל מוציא 730 דולר במהלך שהייתו בירושלים, ולינה היא כמחצית מכלל ההוצאות.<sup>8</sup>

### איור 3: ממוצע סך ההוצאות של תייר מחו"ל במהלך שהייתו בירושלים<sup>9</sup>



נתונים: מכון ירושלים; עיבוד: מרכז מילקן לחדשנות

הניסיון שנצבר בתעשיית התיירות הישראלית מראה שהעדפות התיירים בארץ דומות להעדפות התיירים באירופה. מחקרים שנערכו לאחרונה (2018) על-ידי האיחוד האירופי מראים כי הביקוש ליעדים תיירותיים ייחודיים, כמו פריז ורומא, אינו מושפע מגבייה או אי-גבייה של מס תיירות. בדומה ליעדים אלו, ירושלים מציעה נכסים היסטוריים ותרבותיים ייחודיים שהם מקור לכמיהה כבר יותר משלושת אלפים שנה. למעשה, למרות המסים החדשים שהוטלו על תיירים באמסטרדם, בברלין ובאיים הבלאריים, הביקוש לביקור ביעדים אלו ממשיך לעלות. לעומת זאת, הביקוש לביקורים כגון אתרי נופש בחופים, גמיש מאוד למחיר.<sup>10</sup> גמישות הביקוש היא שיקול חשוב כאשר בוחנים את ההשפעה של אגרות ומסים חדשים על תיירים מחו"ל.

עם תחזיות תיירותיות חיוביות הן בעולם והן בישראל, מומחים בתחום התיירות בישראל חוששים יותר ויותר שענף התיירות והתשתיות התיירותיות בישראל לא יצליחו לעמוד בביקוש הגובר. בירושלים בפרט, התשתית התיירותית הירודה, המחסור בחדרי מלון במחירים סבירים והיעדר אפשרויות תחבורה נוחות, עלולים למנוע

<sup>7</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. פדיון ותעסוקה במלונות תיירות: ינואר-יוני 2018, נצפה ב-13 בספטמבר 2018, [http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa\\_template.html?hodaa=201828271](http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201828271)

<sup>8</sup> קורח מ', וחושן מ'. 2018. על נתוניך ירושלים, מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

<sup>9</sup> הירידה בהוצאות ב-2016 הייתה עקב ירידה במחירים בשל גל פיגועי דקירה באזור ירושלים.

<sup>10</sup> "The Impact of Taxes on the Competitiveness of European Tourism" October 2017, European Commission; Gurel Cetin, et al, "Willingness to Pay for Tourist Tax in Destinations; Empirical Evidence from Istanbul," Economies, June 2017

מענף התיירות לממש את הפוטנציאל שלו.<sup>11</sup> יוסי פתאל, מנכ"ל לשכת מארגני התיירות הנכנסת לישראל, אמר לאחרונה ביריד התיירות הבינלאומי WTM בלונדון, "כשם שמספר התיירים לישראל עולה - כך שביעות הרצון שלהם מחוויית הביקור בארץ יורדת".<sup>12</sup> פתאל ואחרים חוששים שישראל לא משקיעה מספיק כדי ליצור חוויית ביקור מספקת, שצמיחתה של תעשיית התיירות הישראלית תקפא, ושללא השקעה מספקת היא אף תתחיל להידרדר.

נוסף על כך, הגידול בתיירות מציב דרישות חדשות מתשתיות ציבוריות המשרתות הן את התיירים והן את התושבים, כגון תברואה, בריאות וביטחון. מגבלות חמורות על התקציב המוניציפאלי של ירושלים מונעות מהעיר להשקיע מספיק בפיתוח התשתיות הדרושות ובמתן שירותי תיירות מודרניים שתיירים מחו"ל מצפים להם.

## תיירות היא עסק – איך למנף את גידול הערך

זה כמה עשורים שעריית ירושלים סובלת מגירעון מובנה. הגירעון התפעולי של העירייה צפוי לגדול בקצב של 10-8 אחוזים בשנה.<sup>13</sup> מקורות ההכנסה הקיימים, בעיקר ארנונה, אינם יכולים לעמוד בקצב הגידול הטבעי של העיר. על ירושלים למצוא מקורות מימון חדשים ולתגבר את ההשקעות בתשתיות התיירות ובשיווק תיירותי.

בהשוואה להישענות על מענקים ממשלתיים ועל תקציב העירייה המוגבל, השימוש בהכנסות ממסים לשם מימון פעילויות לקידום התיירות הוא דרך מאוזנת והוגנת לקידום ענף התיירות ולהבטחת הקיימות שלו. כיום, תיירים מחו"ל פטורים ממס ערך מוסף ואינם משלמים כל מס לא על לינה במלון או על כל מוצר תיירותי אחר. מס תיירות הוא אמצעי לתגבר את המשאבים המקומיים המצומצמים ולקדם פרקטיקות בנות-קיימא בענף התיירות. הטלת מס תיירות היא גם הזדמנות ליצור מקור מימון בר-קיימא לקידום תיירות וליצירת ערך מוסף שאפשר להשקיע בענף התיירות עצמו.<sup>14</sup>

המיסוי משפיע על מגזר התיירות בשתי דרכים חשובות: ראשית, מסים משפיעים ישירות על הרווחיות בענף התיירות ועל המחירים של שירותי התיירות. בישראל מסי הארנונה נקבעים על-פי האזור שבו נמצא המבנה, ללא קשר לערך המבנה או להכנסות ממנו. מסי ארנונה מכבידים על בתי מלון בישראל מכיוון שמלונות מחזיקים שטחים רבים שאינם מניבים, כגון לובי, אזורי מפגש ומסדרונות. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ב-2017 שילמו בתי המלון מסים בגובה של כ-4% מהכנסותיהם, והרוויחו כ-19.5% (לפני הוצאות פחת ומימון).<sup>15</sup>

<sup>11</sup> דוידוביץ'-ויסברג ג', 'זה אחד הדברים הכי נראים שיכולים להיות': התיירים נוהרים לישראל – וזה מה שהם מגלים, דה מרקר, 12 ביולי 2018.

<sup>12</sup> רז-חיימוביץ' מ', מספר התיירים בישראל עולה – אך שביעות-הרצון שלהם יורדת, גלובס, 6 בנובמבר 2018.

<sup>13</sup> תחזית מרכז מילקן לחדשנות, מבוססת על נתוני הלמ"ס ועיריית ירושלים.

<sup>14</sup> Sally Everett, "Expecting tourists to pay more than locals can be controversial – but it's the right thing to do," Quartz, 5 July 2017; see an explanation of sustainable tourism taxes here: <http://www.tourism4development2017.org>

<sup>15</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2017. הכנסות, הוצאות, ורווח המלונות.

[http://www.cbs.gov.il/hodaot2018n/28\\_18\\_162t1.pdf](http://www.cbs.gov.il/hodaot2018n/28_18_162t1.pdf)

שנית, מסים על ענף התיירות הם מקור הכנסה חשוב לממשלות בכל העולם, ואפשר להשתמש בהם לשם מימון הפיתוח והקידום של תשתיות תיירות.<sup>16</sup>

### טבלה 1: מסים המשפיעים על ענף התיירות

מס	תיאור
מס הכנסה ומס חברות	מעט מאוד פטורים למגזר התיירות
נדל"ן	עריות גובות מסי נדל"ן לפי השטח או לפי ההכנסה מהשכרה
מע"מ	במדינות רבות מגזר התיירות נהנה משיעורי מע"מ מופחתים
מס לינה	מס המוטל על שהיות קצרות של לילה אחד
היטלי טיסה/ מס יציאה	היטלים הנוספים למחיר כרטיסי טיסה
מס על השכרת רכב	מס מיוחד המוטל על השכרת רכב
מסי יוקרה אחרים	מוטלים על אתרי נופש, מקומות בילוי וכד'

מקור: מרכז מילקן לחדשנות

בין המסים המוטלים על מגזר התיירות, אנו נתמקד במסי התפוסה. מסים אלו מוטלים על שהייה לטווח קצר באירוח מקומי בבית מלון או בדירות פרטיות (Airbnb למשל). מס על לינה (Occupancy Tax) מכונה לעתים קרובות "מס תיירות (Tourism Tax)", "מס מלון (Hotel Tax)" או "מס עירוני (City Tax)". אפשר להטיל מסים אלו על אדם ללילה ("מס מיטה") או על חדר ללילה ("מס חדר"). שיעורי המס משתנים בדרך כלל על-פי רמת האירוח (למשל, על-פי דירוג הכוכבים של מלון). מסים אלו מוטלים באישור השלטון המקומי, האזורי או הלאומי, ולרשויות יש בדרך כלל שיקול דעת רחב בנוגע ליישום המס והשימוש ברווחיו: קביעת שיעור המס, קביעת כללים לגבייתו וניהול ההכנסות ממנו.

רשויות מסוימות, במיוחד בארצות הברית, משתמשות בהכנסות ממסים לפיתוח תעשיית התיירות, לעתים קרובות על-ידי מימון פעולות של מלכ"רים לקידום תיירות מקומית (Tourism Promotion Agencies) או על-ידי מימון פרויקטים התורמים לתיירות. רשויות אחרות משתמשות בהכנסות ממסים כדי להשלים את התקציב העירוני הכללי.

כפי שניתן לראות ממקרי הבוחן להלן, הכנסות ממס תיירות יכולות לתרום באופן משמעותי לצמיחה כלכלית. כל שקל המושקע באופן מושכל בקידום התיירות, יניב 70 שקלים לכלכלה. עם המכפיל הזה, השאלה העיקרית היא איך להחיל מס שיאפשר לירושלים למנף גידול זה בהכנסות.

## מקרי בוחן

שבעה מקרי הבוחן הבאים יעדי תיירות מרכזיים ליישום מס תיירות. בעזרת הלקחים שהופקו מניסיונות אלו אפשר לגבש שיטות עבודה מומלצות ליישום מוצלח של מס תיירות.

<sup>16</sup> "World Tourism Highlights, 2018," UNWTO, 2018.

## ❖ אשוויל, צפון קרוליינה, ארה"ב (מחוז בונקום) - Asheville, Buncombe County, NC, USA

זהו היעד מספר אחת של מדריך Lonely Planet בארה"ב לשנת 2017. אשוויל הייתה אחד היעדים התיירותיים הראשונים בארה"ב שהטילו מס תיירות כדי לפתח את ענף התיירות ולהגן עליו. בשנת 1983 הקימו המלונאים במחוז בונקום שדולה בבית המחוקקים של המדינה כדי לחוקק חוק חדש המאפשר להטיל מס מיוחד על תיירים ולייעד את רווחי המס לתוכניות לפיתוח תעשיית התיירות. השימוש בהכנסות ממסים (6% ממחיר הלינה) נשלט על-ידי נציגי התעשייה הפרטית, אשר משתתפים בהתנדבות בוועדת היגוי של הרשות לפיתוח התיירות המחוזית, שבה 11 חברים. הרשות מעבירה 75% מההכנסות ממס זה לסוכנות מקומית עצמאית הפועלת כמלכ"ר לצורך שיווק, ומקצה את 25% הנותרים לקרן לפיתוח מוצרי תיירות.

### לקחים עיקריים:

- השקעה של כספי ציבור המוכוונת לענף התיירות מאפשרת שיתוף פעולה בין ענף התיירות ובין הממשלה לפיתוח כלכלי יעיל.
- חברי ועדת ההיגוי צריכים לייצג גורמים שונים בענף התיירות: בתי מלון גדולים, בתי מלון קטנים, בעלי חדרי אירוח ועסקים אחרים בענף התיירות.
- השקעות בנכסים ובתשתיות מקומיות מסייעות להגביר את תמיכת התושבים בקידום התיירות.
- ההכנסות ממסים יכולות להיות מנוהלות בהצלחה על-ידי ועדות של מתנדבים.
- שקיפות היא מרכיב מרכזי בהשגת תמיכה ומעורבות קהילתית.

## ❖ אמסטרדם, הולנד

אחד ההישגים המפורסמים והנלמדים ביותר לשיווק עיר הוא קמפיין המיתוג מחדש של העיר אמסטרדם. בתחילת שנות ה-2000 סבלה אמסטרדם מתדמית של עיר פשע, סמים קלים וזנות. בזכות מאמץ המיתוג המקיף של כל המגזרים בעיר, הפכה אמסטרדם לאחד היעדים האיכותיים והיקרים ביותר באירופה. בשנת 2004 הוקם ארגון חדש, "Amsterdam Partners" – שותפות בין הממשלה לעסקים מקומיים, ובו חברו בעלי העניין הרבים לשם יצירת שפה ואסטרטגיה שיווקית אחידות עבור העיר. אסטרטגיה זו, שעדיין בשימוש, מבוססת על צמד המילים "אני אמסטרדם". בשנת 2008 התאחדו הארגונים השונים העוסקים בפיתוח תיירות לארגון אחד – "Amsterdam Marketing". השותפים העסקיים מיוצגים בתהליך קבלת ההחלטות בארגון באמצעות "מועדון אזור המטרופולין אמסטרדם". חברות במועדון מעניקה גישה למותג ולכלי השיווק של Amsterdam Marketing. המגזר הפרטי מספק 50% מהתקציב של Amsterdam Marketing. חשוב לציין שאמסטרדם הייתה הבירה האירופית הגדולה הראשונה שהגיעה להסכם גביית מס עם Airbnb. באמצעות גביית מס בגובה 5% ממחיר החדר, הכניסה אמסטרדם לקופתה 46.4 מיליון אירו – כ-8% מסך הכנסות העירייה ממסים. אמסטרדם שוקלת להעלות עוד את מס התיירות כדי לעודד תיירות איכותית יותר ולהוריד את הצפיפות במרכז העיר.

### לקחים עיקריים:

- השקעה משמעותית בשיווק ומיתוג אחיד יכולים להניב תשואה גדולה.
- מס לינה יכול להיות מקור הכנסה מרכזי.



- ערים צריכות להגיע להסכם עם המשתתפים בכלכלה המקומית, כגון Airbnb, כדי לגבות מסים באופן שקוף ויעיל.
- אפשר להשתמש במסים גם למטרות מדיניות אחרות, כמו משיכת קבוצות ספציפיות של מבקרים או הורדת הצפיפות.

#### ❖ ברלין, גרמניה

הסוכנות לקידום התיירות בברלין, "visitBerlin", נוסדה בשנת 1996 במטרה לעודד פיתוח וצמיחה. בדומה לאזורים נוספים בגרמניה בשנות ה-90, ברלין התקשתה לצמוח כלכלית רק אחרי עשורים של דעיכה ולאחר מאמצים נרחבים, הפכה ברלין לבירה כלכלית ותרבותית מובילה בעולם ולאחד היעדים התיירותיים באירופה. ברלין הטילה מס תיירות ב-2014 כדי להגדיל את ההכנסות לעירייה וכדי לכסות את העלויות של משאבי העיר עקב הגידול בתיירות. ברלין גובה מס בגובה 5% ממחיר החדר במלון, ובאופן ייחודי פוטרת ממס אנשי עסקים המבקרים בעיר. הסוכנות visitBerlin נמצאת בבעלות משותפת של העיר ברלין, ארגון המלונאות המקומי, בנק ההשקעות של ברלין, נמל התעופה של ברלין, מרכז האירועים והמועצה לתיירות ברנדנבורג.

#### לקחים עיקריים:

- בעלי עניין אזורים, כגון איגוד המלונאות, נמלי תעופה ומרכזי כנסים יכולים להיות שותפים בסוכנויות לפיתוח התיירות.
- בעלי עניין מקומיים יכולים להיות מיוצגים על-ידי ארגונים עצמאיים, כגון ארגון בעלי המלונות של ברלין. חברות בארגון כזה מעניקה גישה לשירותי השיווק של visitBerlin. הארגון בוחר את נציגיו למועצת המנהלים של visitBerlin.

#### ❖ קליבלנד, אוהיו (מחוז קויאהוגה) ארה"ב-Cleveland, Ohio, USA (Cuyahoga County)

מחוז קויאהוגה הטיל מס על לינה בבתי מלון בשנת 1992 ומטרתו העיקרית הייתה לממן את בניית היכל התהילה ומוזיאון הרוקנרול של קליבלנד ולשווק את קליבלנד כיעד תיירותי. נכון לשנת 2015, 60% מההכנסות ממס התיירות (8.5% מעלות החדר) משמשים כדי לשווק ולקדם את קליבלנד, ו-40% משמשים למימון פרויקטים גדולים בעיר. Destination Cleveland, הסוכנות לפיתוח התיירות של המחוז, מקבלת כ-91% מהתקציב שלה מההכנסות מס, והיתרה מדמי חברות של עסקים מקומיים. 32 הנציגים בחבר הנאמנים של הסוכנות לפיתוח התיירות הם מתנדבים המגיעים מהמגזר הפרטי, השלטון המקומי, מוסדות תרבות, מוסדות בריאות והאקדמיה.

#### לקחים עיקריים:

- אפשר להשתמש בהכנסות ממסים כדי לממן פרויקטים גדולים הממנפים תיירות.
- פרויקטים יכולים לשמש גם לענף התיירות וגם עבור חיי התושבים (כגון תאורת רחוב).
- למינוף אירועים מרכזיים (כגון כנס המפלגה הרפובליקנית ב-2016) אשר מקיימת גם פעילויות המשך, יכולה להיות השפעה חיובית ארוכת טווח.

- אסטרטגיית המיתוג החדש של קליבלנד בשנת 2014 התמקדה בשיווק ובשדרוג של הנכסים הייחודיים שכבר קיימים בקליבלנד (למשל קבוצת הכדורסל קליבלנד קאבלירס, בית החולים קליבלנד קליניק, ומרכז הכנסים).

#### ❖ האיים הבלאריים, ספרד

ממשלת האיים הבלאריים – בהם איביזה, מיורקה ופורמנטרה – הטילה מחדש ביולי 2016 "מס תיירות בת-קיימא" על תיירים הלנים במקום, כדי למתן את הנזק הסביבתי הניכר שנגרם בשל הזינוק במספר התיירים. ממשלת המחוז ניסתה להחיל מס דומה בשנים 2002-2003, אך לא צלחה בשל התנגדות העוסקים בענף. מאז שנת 2016, בתמיכתם ובמעורבותם הישירה של העוסקים בענף התיירות ובעלי עניין אחרים, יישמה הממשלה בהצלחה תוכנית חדשה ופופולרית לצמצום הנזק הסביבתי הנגרם מתיירות. הממשלה גובה מס של 0.5 עד 2 אירו לאדם ללילה, בהתאם לרמת הלינה. תיירים מתחת לגיל 16 פטורים מתשלום זה. בעקבות כישלון התוכנית להטיל מס בשנת 2002, נעשה באיים סקר מקיף של בעלי עניין מקומיים ומבקרים, בעיקר מאנגליה ומגרמניה. הסקר העלה שתיירים יהיו מוכנים לשלם מס תיירות בת-קיימא אם יידעו בדיוק למה הכסף שלהם מיועד. לפיכך, כאשר הוטל המס מחדש בשנת 2016, הממשלה התחייבה ש-100% מההכנסות יהיו בשליטתה של ועדה מיוחדת לתיירות בת-קיימא. חברי הוועדה – מהממשל המקומי, מענף התיירות, מאיגודי עובדים ומארגוני איכות הסביבה – מאשרים מענקים לרשויות מקומיות כדי לקיים מאמצי שימור סביבתיים ולעודד תיירות בת-קיימא. האיים צפויים לגייס הכנסות מס של 120 מיליון אירו מיותר מ-12 מיליון תיירים ב-2017. כל הפרויקטים הנתמכים מתפרסמים באתר אינטרנט בכמה שפות.

לקחים עיקריים:

- שקיפות מלאה בתהליך קבלת ההחלטות – הן לאנשי הענף והן למבקרים – מסייעת להקל על גבייה של מס תיירות.
- תמיכה ופיקוח של אנשי ענף התיירות חיוניים ליישום מוצלח של מס תיירות.

#### ❖ רומא, איטליה

רומא היא אחד היעדים התיירותיים המובילים בעולם (מספר 12 ב-2017), ובאופן קבוע בין שלושת הראשונים באירופה (יחד עם פריז ולונדון). עקב קיצוץ בתקציבים העירוניים על-ידי ממשלת איטליה בשנת 2011, חיפשו ערים איטלקיות דרכים חדשות להגדיל את הכנסתן. עיריית רומא, שהתקשתה לכסות את הוצאותיה, החליטה להטיל מס תפוסה ב-2011. חבר מועצת העיר הצהיר בפומבי כי המס מוטל "כדי שהעירייה לא תטיל מסים על תושבי העיר". ההכנסות ממס נכללות בתקציב התפעולי הכללי של העיר. רומא גובה מס בגובה 3-7 אירו לאדם, בהתאם לרמת המלון. המס חל על 10 לילות רצופים לכל היותר, ואורחים מתחת לגיל 10 פטורים מתשלום. רומא הטילה את המס בשנת 2011 כמעט ללא הודעה מוקדמת. רבים מן המלונאים והאורחים הופתעו מהחוק החדש והתקשו לדווח לרשות המקומית על ההכנסות מהמס. בשנת 2016 הקימה עיריית רומא מחלקת תיירות חדשה, "Turismoroma", עם תקציב של 5.5 מיליון אירו. הכנסות העיר ממס התיירות בשנת 2016 היו 123 מיליון אירו.

### לקחים עיקריים:

- כדי למנוע התנגדות למס, הטלתו צריכה להיות שקופה לעסקים ולתיירים.
- גביית המס אינה צריכה להערים קשיים על המלונות ובתי האירוח.
- אפשר להפעיל סוכנויות לקידום תיירות בתור מחלקה עירונית.

### ❖ פראג, צ'כיה

פראג הייתה אחת הערים הראשונות באירופה שפתחה חברה לקידום תיירות מקומית. מאז 1958, "Prague City Tourism" (PCT) ניהלה את תשתית התיירות של פראג ומשכה מבקרים מרחבי העולם. החברה בבעלות של עיריית פראג, ותקציבה מורכב בעיקר מהכנסות מדמי כניסה לבית העירייה הישן של פראג – אחת האטרקציות המרכזיות של העיר. פראג גובה מס תיירות של CZK 15 (כ-2.5 שקלים) לאדם ללילה. ההכנסות מהמס אינן נכללות בתקציב העירייה. PCT מפרסמת דוחות שנתיים מקיפים הכוללים הכנסות, הוצאות, פעילויות ותוצאות.

### לקחים עיקריים:

- סוכנויות לקידום תיירות יכולות למצוא מקורות תקציב מעבר להעברות ממשלתיות ולשירותי שיווק.
- כגוף עירוני, הסוכנות צריכה לפעול בשקיפות מלאה כדי לעודד שותפויות עם בעלי עניין מקומיים.

### טבלה 3: סיכום המאפיינים של מקרי המבחן

פראג	ברלין	אמסטרדם	רומא	האיים הבלאריים	קליבלנד	אשוויל	
2,156	4,460	2,333	4,300	1,107	1,280	256	אוכלוסייה מקומית 2016 (אלפים)*
496	3,743	2,580	5,352	5,000	1,184	1,709	שטח גיאוגרפי (קמ"ר)
7,000	12,700	8,000	9,600	12,000	7,400	10,900	מבקרים (כולל לינה) 2016 (באלפים)
CZK 15	5%	5%	€3 - 7	€0.5 - 2	8.5%	6%	אופן גביית מס התיירות
לאדם ללילה	ממחיר השהייה	ממחיר החדר	לאדם ללילה	לאדם ללילה	ממחיר השהייה	ממחיר החדר	
CZK 158	€ 45	€ 46.4	€ 123	€ 30**	\$ 22.5	\$ 18	הכנסות מס התיירות בשנת 2016 (מיליונים)
26	189	194.25	515	126	79	64	הכנסות מס התיירות בשנת 2016 בשקלים (מיליונים)

\*אזור מטרופוליני \*\*המס הוטל בחצי השנה של שנת 2016 וצפוי להכניס 120 מיליון אירו ב-2017 (502 מיליון שקלים).

מקור: מרכז מילקן לחדשנות

טבלה 4 מסכמת את המאפיינים של הסוכנויות לקידום התיירות במקרי הבוחן: אופי הסוכנות, מקורות המימון והפעילויות. סוכנויות לקידום התיירות הן לעתים קרובות גופים ציבוריים-פרטיים משותפים, חלק מהן גופים ציבוריים. בממוצע, תקציב הסוכנויות הוא מיליון שקלים ל-200,000 תיירים, והם מעסיקות בממוצע איש צוות אחד ל-600,000 תיירים. הסוכנויות מוציאות את רוב משאביהן על פעולות שיווק. הסוכנויות האמריקניות משקיעות גם בפרויקטים גדולים של תשתיות.

#### טבלה 4: סוכנויות לפיתוח תיירות

פראג	ברלין	אמסטרדם	רומא	הבלאריים	קליבלנד	אשוויל	שם הסוכנות
City Prague Tourism	VisitBerlin	I Amsterdam	TurisRoma	Sustainable Tourism Promotion	Destination Cleveland	Explore Asheville	
חברה מוניציפלית המועצה המקומית	מלכ"ר עצמאי מועצת מנהלים עם תשעה חברים	מלכ"ר עצמאי מועצת מנהלים	מחלקה מוניציפלית המועצה המקומית	מחלקה ממשלתית ועד מנהל עם 32 חברים	מלכ"ר עצמאי חבר נאמנים עם 32 חברים	מלכ"ר עצמאי ועד מנהל עם 11 חברים	בעלות מבנה ממשל תאגידי
דמי כניסה לעירייה הישנה מכירת כרטיסים אחרים 80% 20%	דמי חברות תקציב העירייה 50% 44% מענקים אחרים 6%	תקציב העירייה 50% דמי חברות 50%	תקציב העירייה 100%	מס תיירות 100%	מס תיירות דמי חברות 91% 9%	מס תיירות (2016) 100%	מקורות הכנסה
30	200	45	50	4	50	25	מספר עובדים
CZK 113	€22.6	€10	€5.5	€30 *€120	\$22.5	\$18	תקציב 2016 (מיליונים)
18.6 ₪	94.6 ₪	42 ₪	23 ₪	125.6 ₪ *502.4 ₪	78.9 ₪	64.15 ₪	תקציב 2016 בש"ח (מיליונים)
100% מכירות שיווק	100% מכירות שיווק	100% מכירות שיווק	100% מכירות שיווק	100% תשתיות שיפורי	60% מכירות שיווק 40% תשתיות שיפורי	75% מכירות שיווק 25% תשתיות שיפורי	שימוש בתקציב

\*המס התחיל במחצית השנייה של שנת 2016, ההכנסות צפויות להגיע ל-120 מיליון יורו בשנת 2017 (502 מיליון ש"ח).

### מניתוח מקרי הבוחן של יישום מס תיירות ברחבי העולם עולות מספר תובנות עיקריות:

1. יש ליישם מס תיירות בשותפות עם כל בעלי עניין מקומיים, ובפרט עם העסקים הקשורים בתיירות. לבעלי העניין צריך להיות תפקיד בהחלטה אילו שימושים ייעשו בהכנסות מגביית המס. החלטות הנוגעות לשימוש בהכנסות צריכות להתקבל בשקיפות מלאה לכל.
2. את ההכנסות מהמס יש למנף (למשל דרך הנפקת אג"ח או כלים אחרים) כדי לממן השקעות בענף התיירות. מימון באמצעות חוב מאפשר לרשויות מקומיות להשתמש בתזרים הכנסות עתידי כדי לכסות עלויות שוטפות, וכך להגדיל את הסיכוי למנף את ההכנסות מהמס בעתיד.
3. גביית המס צריכה להיות קלה ושקופה לכל מרכיבי ענף התיירות.
4. הרשויות צריכות להגיע להסכמות הנוגעות לגביית המס עם רשתות כלכלה שיתופית, כמו Airbnb.
5. סוכנויות לקידום התיירות צריכות לגבות עמלות או דמי חברות משותפים עסקיים עבור שירותי פרסום. זאת גם על מנת ליצור תחושת שותפות.
6. הרשויות צריכות לתכנן את המסים מתוך דאגה לשוויון ולהגינות. כמה מסוגי מסי התיירות נותנים עדיפות לקבוצה כלשהי על פני קבוצות אחרות, למשל תיירות פנאי על פני תיירות עסקית, למבוגרים על פני צעירים, לתיירים עתירי תקציב על פני תיירים דלי תקציב, ולתיירים מחו"ל על פני תיירים מקומיים.
7. על הרשויות לאסוף ולפרסם נתונים מדויקים ושקופים, באופן שיסייע למקבלי החלטות. מידע זה מדגים את החשיבות של השקעה ציבורית בתשתיות תיירות לכלכלה המקומית.

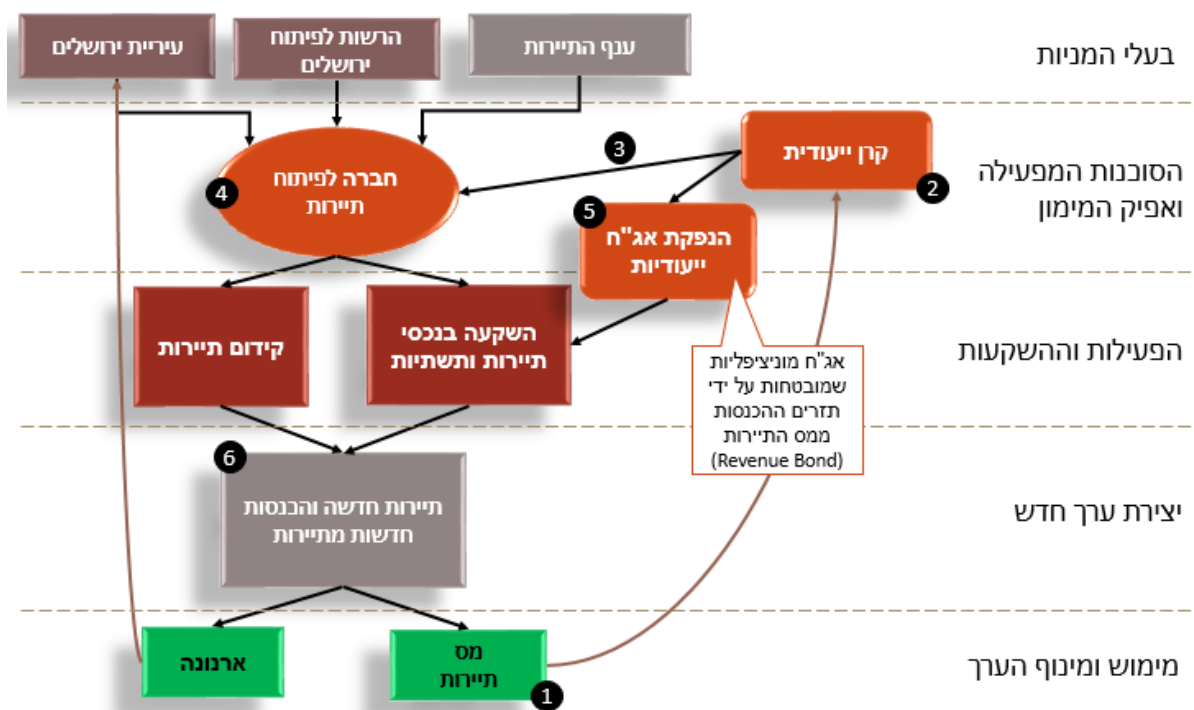
## מודל ליישום סוכנות לקידום התיירות בירושלים

לאחר ניתוח מקרי הבוחן ודיונים עם בעלי עניין מרכזיים, כולל נציגי ממשלה, נציגי השלטון המקומי, ארגוני תיירות וארגוני מלונאים, מרכז מילקן לחדשנות ממליץ להקים סוכנות לפיתוח התיירות בירושלים כדי לעודד צמיחה כלכלית, לייצר תעסוקה ולשפר את איכות החיים של תושבי ירושלים והמבקרים בה. סוכנות זו תהיה אחראית לקידום ירושלים כיעד תיירותי עבור תיירים מחו"ל וישראלים. היא תרחיב את הפעילות של הרשות לפיתוח ירושלים (הרל"י) בתחום זה ותבטיח מקור הכנסה ייעודי למימון פעילות לקידום התיירות.

הסוכנות תוקם כגוף עצמאי בשותפות ציבורית-פרטית בין ענף התיירות, נציגי הקהילה, הרל"י ועיריית ירושלים. הסוכנות תפעל בשיתוף עם ענף התיירות ותבטיח יציבות במאמצים לקדם את התיירות בירושלים גם כאשר עריות וממשלות מתחלפות.

### איור 4: מבנה מוצע לסוכנות לקידום התיירות בירושלים הממנפת את הערך שנוצר מהשקעות

#### אסטרטגיות



מקור: מרכז מילקן לחדשנות

איור 4 מציג מבנה המפרט כיצד סוכנות לקידום התיירות צוברת ומשקיעה מחדש את הערך שנוצר מהכנסות חדשות מענף התיירות. הכנסות ממס התיירות (1) נאספות לתוך קן ייעודי (2) שמנוהלת על-ידי מועצת מנהלים ציבורית-פרטית ומשמשת אך ורק לקידום ענף התיירות. הקרן תומכת בתקציב של הסוכנות לקידום התיירות (3) הסוכנות (4) מבצעת פעילויות לקידום התיירות, כגון שיווק ותכנון כנסים, וגם משקיעה בפיתוח

נכסים אסטרטגיים. ההכנסות ממס תיירות ממונפות גם דרך אג"ח ייעודי (5) המיועד לפיתוח נכסים אסטרטגיים. קידום ענף התיירות והשקעות אסטרטגיות מובילים לצמיחת ענף התיירות ולגידול בהכנסות מתיירות (6). הכנסות אלה מגדילות את פעילות העסקים, ומתבטאות הן בהכנסות ממס התיירות והן בארנונה השוטפת שגובה הרשות המקומית.

מועצת המנהלים של החברה מפקחת על השימוש בכספים שנגבו במסגרת מס התיירות. אף שלכל המגזרים יש נציגות במועצת המנהלים, לנציגי ענף התיירות יהיה משקל נוסף. חברי המועצה צריכים לכלול נציגים ממלונות גדולים וקטנים, מעסקי תיירות שעיסוקם אינו לינה (כגון סיורים מודרכים ומסעדות), עיריית ירושלים, הרל"י וממשלת ישראל. מועצת המנהלים מפקחת על השימוש בהכנסות ממס התיירות, והסוכנות רשאית לקבל הכנסות גם ממקורות אחרים, כגון דמי חברות – כמו שנהוג באשוויל, בברלין, בקליבלנד ובאמסטרדם – וכן מענקים ממשלתיים.

## הערכת ההכנסות ממס תיירות בירושלים

המודל שמרכז מילקן לחדשנות מציג, מעריך את פוטנציאל ההכנסות מהטלת מס תיירות בירושלים ב-3 תרחישי צמיחה וסוגי מיסוי שונים.

### תרחישי צמיחה

כדי להעריך את ההכנסות ממס תיירות נבחנו תרחישי צמיחה של לינות תיירים מחו"ל בירושלים עד שנת 2021. הניתוח מתבסס על ממוצע שהיית תיירים בשמונה השנים האחרונות. **התרחיש הנמוך** מניח שמגמות הצמיחה שהתקיימו בשנים 2010-2016 יימשכו. תקופה זו באה לאחר המיתון הכלכלי בשנים 2009-2010, שבו ירד היקף התיירות ברחבי העולם. כמו כן התקופה כוללת את הירידה בתיירות בארץ בעקבות מבצע צוק איתן ב-2014 ומקרי אלימות בירושלים בשנים 2015-2016. **התרחיש הבינוני** ממשיך את מגמת הצמיחה החיובית בתיירות שהחלה כמה חודשים לאחר מבצע צוק איתן בשנת 2014, ואת העלייה במספר הטיסות הבינלאומיות לישראל, בעקבות יישום הסכם "שמים פתוחים" בין האיחוד האירופי לישראל, וירידת מחירי הנפט. **התרחיש הגבוה** מניח גידול שנתי של 10% בתיירות.

### ההנחות שבבסיס הערכות

הניתוח כלל את ההנחות הללו:

- ההכנסות מבוססות על הוצאה ממוצעת של תייר מחו"ל עבור לינה ומספר הלילות בו ישהה- בשלושת תרחישי הצמיחה.
- כדי לשמור על תחזית שמרנית, ההערכה מניחה שרק 50% מההכנסות הפוטנציאליות יתממשו.
- ההערכות מניחות כי 5% מההכנסות הנותרות יאבדו או לא ייגבו. לבסוף, 0.25% מההכנסות יוחזרו באמצעות קנסות או פיגורים בתשלום.

## שיטות מיסוי

שתי שיטות מיסוי נבחנו: תשלום קבוע לכל אדם, או מס שהוא שיעור מעלות החדר.<sup>17</sup> המודלים שנבחנו היו עמלה קבועה לחדר בין 10-20 ש"ח ללילה – סכום זה דומה לעמלות ברחבי העולם, הנעות בין 3 ל-15 דולרים. בנוגע למס כשיעור מעלות החדר, נבחן תרחיש של 5% וגם של 10% ממחיר החדר – שיעורים דומים למסי קנייה ומע"מ מיוחד לתיירים מרחבי העולם.

### איור 5: תחזית הכנסות ממס לינה בשלוש תחזיות הצמיחה



מקור: מרכז מילקן לחדשנות

ההערכות מראות כי עד סוף שנת 2019, הטלת מס של 10% על לינות במלון תניב הכנסה שנתית הגבוהה מההוצאה השנתית של ירושלים על יחסי ציבור ותרבות.

מניתוח מקרי הבוחן וגם מהמלצות בעלי העניין בירושלים עולה שיש להשתמש בהכנסות ממס התיירות כתוספת לתקציבי העירייה המיועדים לקידום התיירות והתרבות בעיר. מקור הכנסה זה צריך להתווסף להוצאות הקיימות ולא להחליף אותן. כפי שצוין לעיל, בעלי העניין בענף התיירות צריכים להיות שותפים בהחלטות על השימוש בכספים אלו, וההכנסות ממס התיירות צריכות להיות תוספת לתקציבים העירוניים.

## מינוף הכנסות עתידיות

<sup>17</sup> שימוש בעמלות מדורגת לפי רמת המלון נהוג בערים אירופיות. ב-2017, לפי דירוג הלמ"ס, היו בירושלים 6,562 חדרים במלונות יוקרה (רמת I ו-II), 3,275 (50%) במלונות ברמה בינונית, ו-904 חדרים ללא דירוג. ר' קורח וחושן, על נתוניך ירושלים, 2018, מכון ירושלים למחקרי מדיניות

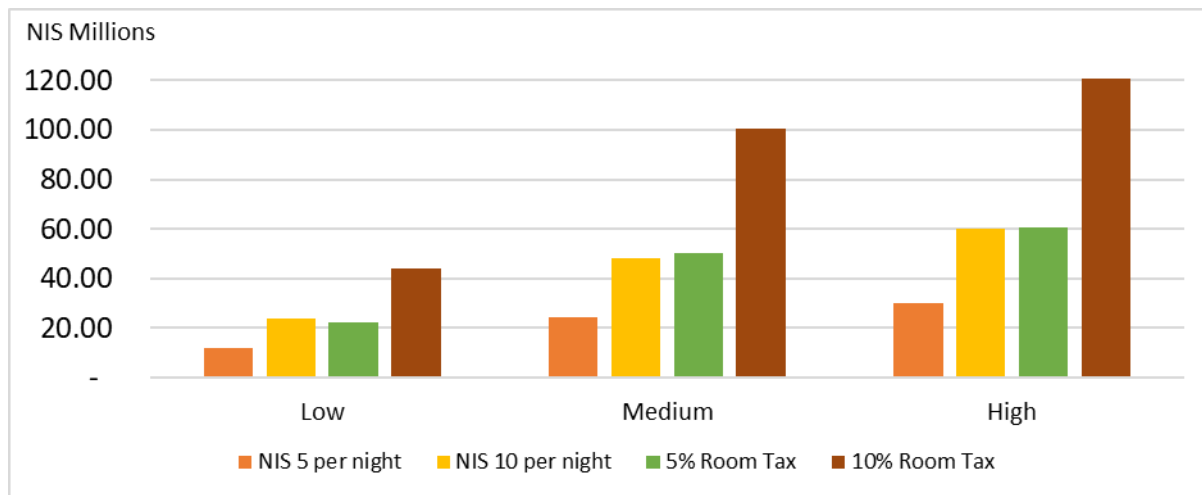


ירושלים יכולה להשקיע רבות בענף התיירות על-ידי מימוש ערך תזרים המזומנים הצפוי ממס התיירות ושימוש בערך זה למימון השיפור בנכסי התיירות שלה.

באופן שמרני מס של 10 שקלים ללילה שיטל עד שנת 2021 בתרחיש הצמיחה הבינוני יאפשר הנפקת אג"ח בשווי של 24 מיליון שקלים, באופן שיותר 13.5 מיליון שקלים בשנה לכיסוי עלויות הנפקת האג"ח ועלויות התפעול של הסוכנת לקידום התיירות. 25% מהקרן יישארו נזילים לכיסוי החוב; קצב כיסוי החוב יהיה 1.5; אג"חים יונפקו ל-10 שנים; והריבית השנתית תהיה 6%.

איור 6 להלן מציג את פוטנציאל המימון המוערך מהנפקת אג"ח בתרחישי המיסוי השונים.

**איור 6: פוטנציאל המימון מהנפקת אג"ח מבוסס על הכנסות ממס תיירות בשלושת תרחישי הצמיחה**



מקור: מרכז מילקן לחדשנות

## הצעדים הבאים

יישום מס תיירות והקמת סוכנות ציבורית-פרטית עצמאית לקידום התיירות שתפקח על השימוש בהכנסות מהמס יסייעו להבטיח את הקיימות על ענף התיירות בירושלים. תיירים מכירים את מס התיירות ברחבי העולם, וגם ירושלים יכולה להרשות לעצמה לגבות מס תיירות. התיירים לא יירתעו מעלייה קלה במחירים, ואילו ירושלים תפתח מקור הכנסה חדש למימון פיתוח ענף התיירות ולשיפור המוצרים שהעיר יכולה להציע הן לתושבים והן לתיירים.

על קובעי המדיניות המעוניינים לקדם את הרעיון של מס תיירות בירושלים יש לנקוט את הצעדים הבאים:

- ✓ לגבש תמיכה בקרב מובילי ענף התיירות, במיוחד המלונאים בירושלים.
- ✓ לפתח את המסגרת המשפטית הנדרשת ואת התמיכה הפוליטית ברמה הלאומית כדי לאפשר לעיריית ירושלים לגבות מס ולהשתמש בהכנסות המס להנפקת אג"ח.
- ✓ להקים סוכנות עצמאית לקידום התיירות.
- ✓ להתחיל לגבות מס בשותפות עם בתי המלון בירושלים.



מרכז מילקן לחדשנות  
מכון ירושלים למחקרי מדיניות רחוב  
רד"ק 20  
ירושלים 9218604  
טלפון: 02-5630175  
[www.milkeninnovationcenter.org](http://www.milkeninnovationcenter.org)  
[www.jerusalemstitute.org.il](http://www.jerusalemstitute.org.il)



מכון ירושלים  
מרכז מילקן לחדשנות