

הפוליטיקה הרציונלית של עיצוב מדיניות ציבורית: גילגולו של חוק שירותי תיירות 1976–2002

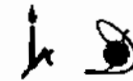
מבוא

יחסי הגומלין בין הסקטור הפרטי לציבורי הם נושא המעסיק גורמים רבים בענפי התיירות בעולם (World Tourism Organization, 1993). למרות שתחום התיירות נתון בדרך כלל לאחריות הסקטור הפרטי, התפתחותו וקידומו כפופים לכך שהמדינה, השלטון האזורי, או השלטון המקומי יספקו לו את התשתית החוקית, המשפטית והפיסקלית הנחוצה (Elliot, 1997; World Tourism Organization, 1993: 17; Uriely). (Reichel and Mehrez, 1997). בהעדר תשתית שכזו, תפגע התפתחותו של ענף התיירות (OECD Report, 1989). השאלה המעניינת בהקשר זה היא: מהי נקודת האיזון הרצויה ביחסי הגומלין שבין הסקטור הפרטי לציבורי? שאלה זו נבחנת במאמר זה מהזווית של תהליכי חקיקה בתחום התיירות. היא גם נבחנת על רקע הקושי הגובר ביכולת למשול נוכח מגמות של ליברליזם והפרטה בישראל ובעולם (Dror, 2002).

המאמר מתמקד בעיצוב ובקביעת חוק שירותי התיירות התשל"ו-1976 למן 28.6.1976 ועד תיקון 6.2.2002. בתהליך עיצוב החוק אנו עדים למספר שלבים המעידים על תפניות בכל הקשור למידת הפיקוח הממשלתי על הענף. בשנת 1976 הסדיר המחוקק באמצעות חוק שירותי תיירות, את הפיקוח על הענף. סעיף 3 איפשר לשר התיירות באישור ועדת הכלכלה של הכנסת להסדיר בתקנות את פעולתו ואת דרכי ניהולו של שירותי תיירות הכולל בין היתר את פעולתם של בתי המלון, משרדי התיירות, סוכני הנסיעות ומורי הדרך. כמו כן סעיף 5 לחוק איפשר לשר התיירות באישור ועדת הכלכלה של הכנסת לקבוע בתקנות את מחירי המקסימום לשירותי תיירות ובין היתר את מחירי המינימום למורי הדרך. בשנת 1987 המשיך המחוקק מגמה זו ובהצעת חוק שירותי תיירות (תיקון), התשמ"ז-1987 החיל חובת ביטוח/ערובה על סוכני הנסיעות. כמו כן, הורחבה הגדרת שירותי תיירות וכללה שירותי בתי מלון בארץ ובחור"ל, שירותי השכרת רכב ושירות של בתי אוכל. בשנת 1998 חל מפנה עם אישור הצעת חוק שירותי תיירות, (תיקון) התשנ"ח-1998, במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 1998. שינוי החקיקה נעשה ביוזמת



גיליון מספר 15
קיץ 2006; תשס"ו



המכון ליחסים בינלאומיים ע"ש לאונרד דיוויס
האוניברסיטה העברית בירושלים

העמותה הישראלית לחקר הפוליטיקה

תהליך החקיקה מנותח תוך התייחסות לתיאורית הבחירה החברתית (דורון, 1988) ומאפשר הסקת מסקנות פרטניות על מדיניות החקיקה בתחום התיירות בפרט ובתחום המדיניות הציבורית בכלל. הניתוח כולל התייחסות לתרבות ההשתתפות הפוליטית ולפעילותם של גורמים שונים בענף, כגון: הציבור, קבוצות האינטרס, הביורוקרטים, בית המשפט העליון והפוליטיקאים. המאמר מתבסס על ניתוח פסקי דין, הצעות חקיקה ודברי הכנסת, כמו גם על כתבות, ראיונות, ומאמרים בעיתונות הכתובה וניתוח של מגמות חברתיות בציבור.

עיצוב מדיניות ציבורית בתחום התיירות: מודל אסטרטגי

תיירות היא פעילויות של אנשים, הנוסעים למטרות שונות (כגון, עסקים והנאה) ונשארים במקומות שמחוץ לסביבתם הטבעית למשך תקופה שאינה עולה על 12 חודשים (WTO, 1993). מאז המחצית השנייה של המאה העשרים צובר תחום התיירות תאוצה בתור ענף תעשייתי אטרקטיבי ובמקביל לכך בתור תחום למחקר אקדמי. המחקר עוסק בשאלות כמו מהי מדיניות התיירות שראוי לאמץ מחד גיסא, ומהם הכלים האדמיניסטרטיביים והפוליטיים היעילים הנדרשים כדי להגיב למדיניות הממשלה בתחום התיירות מאידך גיסא (Chapman in Elliot, 1997; WTO, 1993). הדיון האקדמי מתמקד בעיקר בהצדקות לשימוש בסמכות הממשל ולהתערבות הסקטור הציבורי, ופחות בהבנת פרקטיקות הקשורות בשחקנים השונים בענפי התיירות (Elliot, 1997). מחקרים שבוחנים את הפעילות הפוליטית של גורמים שונים בתחום התיירות מתייחסים לשחקנים שונים כגון, הרשות המחוקקת, הרשות המבצעת (שלטון מרכזי ומקומי), קבוצות אינטרס (ארגונים לא ממשלתיים), תעשייה (בין השאר מלונות, סוכנויות נסיעות, חברות תעופה, איגודי מסחר), מפלגות, דעת הציבור, תקשורת המונים, הרשות השופטת וארגונים בין-לאומיים (כמו ארגון התיירות העולמי, הבנק העולמי) (Elliot, 1997; Pearce, 1992; Hall, 1994; Holloway, 1994). יחסי הכוחות בין השחקנים השונים המרכיבים את הסקטור הציבורי והסקטור הפרטי בתחום התיירות, מוסברים כחסי גומלין המנווטים על-ידי אינטרסים, שליטה ופוליטיקה. הדגש הוא על מערכות חברתיות הפועלות בתחרות עוצמתית כשהמדיניות הציבורית התיירותית המתקבלת מהווה תוצר של האינטראקציות הללו (Elliot, 1997:256).

במאמר זה נבחנת כאמור פעילות השחקנים הללו במישור החקיקה מתוך התבוננות בפרספקטיבה של תיאורית הבחירה החברתית (Public Choice Theory). תיאורית הבחירה החברתית התפתחה בשנות השבעים של המאה העשרים, ועיקרה הוא שימוש בכלים כלכליים לחקר החברה והפוליטיקה. היא טוענת שהמציאות החברתית נקבעת על-ידי מעשיהם של בני האדם שפועלים באופן רציונלי בהשפעתם של גורמים מובנים (Mueller, 1989; Taylor, 1987).

משרד האוצר שהוביל מדיניות של ליברליזציה כלכלית, והתקבל בהחלטות ממשלה בדיוניה על התקציב תחת הכותרת "הסרת חסמים בתיירות". משרד התיירות שהסתייג מיוזמה זו לא הצליח למנוע את החקיקה שהסירה את הפיקוח על בתי אוכל ועל שירותי השכרת רכב, ביטול חובת רישוי וביטול חובת הפקדת ערבות, ביטול סמכויות השר בעניין כנסים, מחירי מקסימום ועוד.

בשנת 1999 המשיכה מגמה זו והמחוקק אישר הצעת חוק שירותי תיירות, (תיקון) התשנ"ט-1999, אשר ביטלה את הערבות שחייבים סוכנויות נסיעות ומשרדי תיור. בשנת 2002 חל מפנה לכאורה עת אושרה הצעת חוק שירותי תיירות, (תיקון מס' 4) התשס"ב-2002, אשר קבעה כי נותן שירותי סוכנות נסיעות חייב לדאוג להבטחת כספי לקוחותיו, באחת משתי חלופות: באמצעות חברות בקרן להבטחת כספי לקוחות או באמצעות ביטוח, וכן חובה על נותן שירות זה לגלות מידע בכל עניין הנוגע לשירותים שהוא נותן.

תיקון 2002 שעסק בהבטחת כספי לקוחות וגילוי נאות של השירות המסופק בכל הקשור לעבודת סוכן הנסיעות, בולם לכאורה מגמות הפרטה במסגרת של ליברליזציה כלכלית ומחזיר את הפיקוח לידיים ממשלתיות. לאור תפנית זו, נשאלת השאלה האם שינויי המדיניות התכופים מבטאים תהליך למידה מובנה של קובעי המדיניות בענף התיירות? לחילופין, ניתן לטעון ששינויי המדיניות התכופים מלמדים דווקא על אייזציות בכל הקשור לקביעת מדיניות תיירותית בחקיקה. בתהליך עיצובו של תיקון 2002 אנו עדים גם למעורבותם של גופי הגנת הצרכן. גופים אלו הם שותף ותיק בתהליכי הסדרת הפיקוח הממשלתי, ואולם מעורבותם בעיצוב תיקון 2002 היא עמוקה במיוחד. האם מעורבות זו מלמדת על ביזור הליך החקיקה? האם מעורבות זו מלמדת על 'אזרחיות' של החברה הישראלית? האם אנו צפויים למעורבות פעילה יותר של גופי הגנת הצרכן לאור הצלחתם הנוכחית? המאמר משיב לשאלות שלעיל תוך התחקות אחר עיצוב וקביעת חוק שירותי התיירות התשל"ו-1976 (למן 28.6.1976 ועד תיקון 14.2.2002) נטען כי מדיניות חקיקת חוק שירותי תיירות היא תוצר פעולה של מספר שחקנים על רקע תנאים מבנים וחברתיים. ובפירוט: מדיניות זו היא תוצר פעולה של פוליטיקאים, פקידי תיירות, פקידי האוצר, התאחדות בתי המלון, התאחדות סוכני הנסיעות, ארגון מורי הדרך והציבור הרחב על רקע קיומה של תרבות פוליטית אינסטרומנטלית בקרב האזרחים ואי-משילות הפוליטיקאים. באינטראקציה זו הציבור על קבוצותיו השונות משתתף פוליטית ברמה מסוימת הגוררת היענות חלקית של הפוליטיקאים לדרישותיו. הדבר בא לידי ביטוי בהעדפת האינטרסים של המלונאים על-פני האינטרסים של סוכני הנסיעות ושל מורי הדרך, בכך הפוליטיקאים מאותתים לציבור על היענות חלקית לדרישותיהם. ההסבר המוצג במאמר זה מדגיש את חשיבות ההפרטה שבמסגרתה ממוקמים פקידי האוצר כבעלי הדעה בכל הקשור להקצאת ערכים חברתיים-כלכליים. פקידי האוצר מוצאים זהות אינטרסים עם המלונאים ששייכים למשקיעים זרים ומקומיים שהם "גיבורי העל" של פקידי האוצר המקדמים מדיניות ניאורליברלית כלכלית.

סוג אחר, מיוחד, של ביורוקרט הוא בית המשפט העליון שלמן שנות השמונים של המאה העשרים משחק תפקיד מהותי בכל הקשור לקביעת מדיניות ציבורית בכלל (קרצ'מר, 1999; שטרית, 1998; ברזילי, 1998; שמיר, 1994; זלצברגר וקדר, 1998; Mizrahi and Meydani, 2003; Dotan and Hofnung, 2001).

השלב האחרון בתהליך קביעת המדיניות נוגע ליחסי הגומלין בין השחקנים הפוליטיים בגופים המחליטים, דוגמת הכנסת, הממשלה או מועצת עיר. גם לאחר שפוליטיקאי עיצב את עמדתו לגבי המדיניות הרצויה והתמודד עם התנגדויות הביורוקרטים, עליו להעביר את החלטה בגוף המחליט שמורכב מפוליטיקאים. הללו מאופיינים בדרך כלל באינטרסים שונים, ולפיכך, כדי להעביר החלטה מסוימת יש להתאימה לעמדת הרוב על רקע אילוצים מבניים שונים (Riker, 1980; Shepsle, 1981; and Weingast, 1981).

בחלק הבא נציג את המקרה של חוק שירותי תיירות למן 1976 ועד 2000 תוך התייחסות לשחקנים השונים למוטיבציות המנחות אותם על רקע אי-משילות המחוקק והתהוותה של תרבות פוליטית אלטרנטיבית בישראל.

המקרה של חוק שירותי תיירות 1976–2002

חוק שירותי תיירות התשל"ו–1976 (להלן: חוק שירותי תיירות) והתיקונים בו (תיקון תשמ"ז, תשנ"ח, תשנ"ט, תשס"ב), הן החלטות על מדיניות ציבורית הנוגעות להסדרת שירותי התיירות בישראל. תהליך עיצוב חוק שירותי תיירות למן 1976 ועד 2002 ינותח להלן תוך התייחסות לפעילות הגומלין בין השחקנים השונים מתוך מבט כרונולוגי. החלק הראשון יפרט את האינטראקציות שסבבו את חקיקת החוק בשנת 1976, החלק השני יעסוק בתיקון 1987, החלק השלישי יעסוק בתיקונים 1998, 1999 ותיקון 2002. בסוף נסכם ונציג מסקנות אופרטיביות.

1972–1976

חוק שירותי תיירות התשל"ו–1976 נתקבל בכנסת ביום 28.6.1976, במסגרתו הוסדר הפיקוח על בתי המלון, סוכנויות הנסיעות ומורי הדרך, למשל, סעיף 3 מאפשר לשר התיירות באישור ועדת הכלכלה של הכנסת להסדיר בתקנות את פעולתו ודרכי ניהולו של שירותי תיירות הכולל בין היתר את פעולתם של בתי המלון, משרדי התיירות, סוכני הנסיעות ומורי הדרך. כמו כן סעיף 5 לחוק מאפשר לשר התיירות באישור ועדת הכלכלה של הכנסת לקבוע בתקנות את מחירי המקסימום לשירותי תיירות ובין היתר את מחירי המינימום למורי הדרך. הרקע המוצהר לחקיקת החוק היה התגברות תנועת התיירות מחד גיסא, ויחס לא נאות לתיירים מאידך גיסא. מטרתו המוצהרת של החוק הייתה להעניק לממשלה כלים להסדיר ולשלוט על שוק התיירות, לכאורה, ועל-פי המטרה המוצהרת, לשמור על רמה נאותה של שירותים לתיירים, ולהגביר את תנועת התיירות לישראל (דברי הכנסת, 1976).

זווית ראייה זו תאפשר לנו לפרק את המערכות העוצמתיות ולהבחין בדקויות שבין הארגונים השונים ובין השחקנים הבודדים. המודל המוצע כאן מציג טיעון לפיו מדיניות ציבורית היא תוצר של אינטראקציות בין ארבע קבוצות עיקריות: פוליטיקאים, קבוצות אינטרס, פקידים והציבור הרחב (מזרחי ומידני, 2003). בהתאם לכך, חוק שירותי תיירות תשל"ו–1976, הוא תוצר של אינטראקציות בין ארבע קבוצות עיקריות אלו ובין הקבוצות המרכיבות כל אחת מהן.

במסגרת השימוש במודל זה נתייחס ליחסי הגומלין שבין הפוליטיקאי, מקבל ההחלטה, לבין ציבור הבוחרים. יחסי גומלין אלה מושתתים על מנגנון של ביקוש והספקתו (Downs, 1957). כלומר, הציבור מעלה ביקושים למדיניות שעוסקת בהסדרת שירותי תיירות, והפוליטיקאי מצדו יענה רק לאותם ביקושים שימקסמו בין השאר את את סיכויו להיבחר (דורון, 1988). נדגיש את בעיית הפעולה הקולקטיבית ואת המוטיבציה של בני האדם להיות "טרמפיסטים" (Free Rider), ולפיכך אף אחד מהשחקנים אינו משתף פעולה עם האחרים (Olson, 1965; Taylor, 1984; Axelrod, 1987). התוצאה היא מחסור במדיניות ציבורית להסדרת שירותי תיירות מצד אחד, וחוסר אינטרס ליצור לחץ ציבורי – פעולה קולקטיבית – לשם שינוי המצב מהצד האחר.

בהיעדר ביקושים מהציבור הרחב, מתעצם כוחן של קבוצות שמצליחות להתגבר על בעיית הפעולה הקולקטיבית, ומתגבשות קבוצות אינטרס שמשפיעות באופן משמעותי על עיצובה של המדיניות הציבורית הנוגעת לתחום התיירות. אלה הם הארגונים הלא-ממשלתיים הפועלים בתחום ענף התיירות כאשר העיקריים שבהם הם התאחדות בתי המלון, התאחדות סוכני הנסיעות וארגון מורי הדרך. קבוצות אלו מייצגות למעשה את האינטרסים הכלכליים בתעשיית התיירות. על קבוצות אלה יש להוסיף את ההסתדרות ואת המועצה לצרכנות.

חוקרי הבחירה החברתית (Mitchell and Munger, 1991; Olson, 1965) מניחים כי קיימים קשרי גומלין בין קבוצות אינטרס שמספקות תמיכה כספית או אלקטוראלית לפוליטיקאים, והאחרונים בתמורה, מספקים מדיניות מעדיפה (פריבילגיות) לקבוצות האינטרס. החוקרים מדגישים את תרומתן של קבוצות האינטרס בהספקת מידע הדרוש לפוליטיקאים לאיתור העדפות הציבור (Austen-Smith, 1998; Ainsworth and Sened, 1993; Lohmann, 1995).

שחקן נוסף שבכוחו להטות באופן מובהק את המדיניות המועדפת על הפוליטיקאי ולהשפיע עליה הוא הביורוקרט שאינטרסים המנחים אותו שונים מאלה של הפוליטיקאים. אפשר לזהות באינטראקציה הזאת קונפליקט מובנה שתוצאותיו יטו, בדרך כלל, את המדיניות הציבורית לכיוון האינטרסים של אחד הצדדים בהתאם לכוחו היחסי (Bendor, 1990; Miller and Moe, 1983; Monsen and Cannon, 1965). בהקשר של מדיניות תיירותית נתמקד באיש המינהל שתפקידו להקצות תקציבים לפעילויות שונות, להפעיל פיקוח על שירותי תיירות ובכך הוא קובע הלכה למעשה אילו פעילויות תתקיימנה ואילו לא, ובאיזו מידה. כאלה הם למשל פקידי משרד התיירות ופקידי האוצר.

נגעו למצב התיירות כפי ששרר לפני מלחמת יום הכיפורים. אחרי מלחמת יום הכיפורים נשתנה המצב והאווירה בארץ, לרבות בענף התיירות הייתה אחרת." (דברי הכנסת, 1976)

העובדות המתוארות קודם לכן לא מעידות על השתנות המצב לפחות לא מצד הציבור, אשר אותה על רצונו בהסדרת הפיקוח על שירותי התיירות. נשאלת השאלה מדוע טען ח"כ הורוביץ כי האווירה השתנתה? מדבריו של ח"כ הורוביץ ניתן ללמוד כי כבר בשלב חקיקת החוק עמד המחוקק על המתח המתמיד שילווה את החוק בעתיד, בין הרצון לפקח על ענף התיירות מחד גיסא, לבין החשש ממתן כוח גדול יתר על המידה בידי משרד התיירות מאידך גיסא. הפתרון שנמצא לבעיה זו בשלב החקיקה היה מתן סמכות פיקוח פרלמנטרית לוועדת הכלכלה של הכנסת. כך הכניסה הוועדה שינויים במספר סעיפים אשר נכללו בהצעה הראשונה שנידונה על-ידי הממשלה, שמטרת כולם הייתה הקטנת כוחה של הרשות המבצעת לטובת הרשות המחוקקת מצד אחד, והשוק הפרטי מצד אחר:

"בתחילת דיוניה עמדה הוועדה על מגרעותיהם ומעלותיהם של הסעיפים בחוק המוצע. התברר לה, למשל, כי זהו חוק מסגרת המאפשר לשר התיירות לקבוע בתקנות, נוסף על הנאמר בחוק, הוראות רבות למען הסדר ענף התיירות על נושאי השונים, ולכן רצוי שעל תקנות אלו יהיה פיקוח פארלמנטארי." (דברי הכנסת, 1976)

דבריו של ח"כ הורוביץ מלמדים על מתח נוסף שהתרחש בין השוק הפרטי שמייצגות קבוצות האינטרס, לבין המגזר הציבורי שמייצג משרד התיירות. קבוצות האינטרס העיקריות הפועלות בתחום ענף התיירות הן התאחדות בתי המלון, התאחדות סוכני הנסיעות וארגון מורי הדרך. נציגי ארגונים אלה מייצגים למעשה את האינטרסים הכלכליים בתעשיית התיירות. על המעורבות שלהם ניתן ללמוד מדבריו של ח"כ הורוביץ:

"בבואה לדון בהצעת החוק שמעה הוועדה מספר רב של הסתייגויות והשגות מצד גורמי התיירות בארץ, כמו ארגון בתי המלון, סוכני הנסיעות, התאחדות הסוחרים הכללית, ארגון מורי הדרך, וגורמים אחרים. אלה הביעו התנגדות חריפה לסמכויות הפיקוח המנהליות הנרחבות." (דברי הכנסת, 1976)

באמצע שנות ה-70 עוצמתן של הקבוצות הכלכליות בענף התיירות, לא היוותה חסם לחקיקת חוק שירותי תיירות אשר פגע "בפעולותיהם המסחריות והעסקיות התקינות וביוזמה החופשית של מפעלי התיירות" (הורוביץ, 1976). כך למשל עמדת מורי הדרך אשר התנגדו לחקיקת הסעיף האוסר על תשלום עמלות למורי הדרך לא התקבלה. שר התיירות משה קול (ליברלים עצמאיים), לאחר אישור הצעת חוק שירותי תיירות התשל"ו-1976 בכנסת, ביטא את העוצמה של הסקטור הציבורי דאז, למול "הקולות של אנשים צרי עין" שהתנגדו להצעת החוק שאת זהותם אנו יכולים רק לנחש:

התגברות תנועת התיירות (הארץ, 1976.29.6) בתחילת שנות ה-70 חשפה כשלים שונים הקשורים בהסדרת שירותי התיירות. כשלים אלה הביאו לדרישת הציבור מהפוליטיקאים שיסדירו את השירותים. בשנת 1971 פנו תיירים מארצות הברית בתלונות נגד סוכני נסיעות שבאמצעותם נסעו לישראל. התיירים התלוננו על שלא ניתנה להם תמורה לכספם ועל כך שהסוכנים לא עמדו בהתחייבויותיהם. בשל תלונות אלה התקיים כינוס מיוחד, בשנת 1972, בהשתתפות משלחת איגוד סיטונאי תיירות בארה"ב ובקנדה הפעילים בעידוד ובהכוונת תיירות לישראל ובהשתתפות גורמי תיירות ישראליים (כנען, 1972.10.1). נושא הכנס היה הסדרת הפיקוח על שירותי תיירות. גם איסת"א בשנת 1972 סברה כי הפיקוח על ענף התיירות מחייב הסדר. איסת"א נאבקה בשיטה לפיה סוכני נסיעות גדולים וקטנים מזמינים מראש עשרות חדרים בבתי מלון לתקופת הקיץ, בלי ביטחון שימצאו לכולם לקוחות (כנען, 1972.23.1) ובכך נתפסים חדרים על חשבון סוכני נסיעות אחרים.

הפיקוח על תחום התיירות פוצל בין מספר רשויות, דבר שהגביר את המחסור במדיניות ציבורית נאותה ופגע בענף התיירות. כך הועלו דרישות ב-1972 להסדרת נושא משיכת הקונגרסים לישראל; נושא אשר היה מפורז בין משרדי ממשלה שונים (כנען, 1972.4.1). עקב כך הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק להסדרת שירותי התיירות כבר בחודש נובמבר 1972. אלא שמלחמת יום הכיפורים קטעה את תהליך החקיקה וועדת הכלכלה של הכנסת לא דנה כלל בהצעה בכנסת השביעית. בכנסת השמינית הוחל עליה חוק הרציפות (הורוביץ, דברי הכנסת, 1976).

הבעיה החמורה ביותר, כפי שעלתה מניתוחי העיתונות של התקופה שקדמה לחקיקת חוק שירותי תיירות, הייתה היעדר אכיפה ממשלתית למתן שירותי תיירות לקויים (קסטון, 1976.6.6). נושא שירותי התיירות עלה לסדר היום הציבורי, והתבטא בין השאר במתן יחס לא נאות לתיירים ובלקיחת החוק לידיים על-ידי גורמי תיירות שונים. כך למשל, טייסים פרטיים הטיסו נוסעים לחו"ל בלי מס נסיעות (הארץ, 1976.2.6), וכך למשל הנהיג מר עזרא בלס, מנהל נמל התעופה ע"ש בן-גוריון קופה משותפת ל"טיפים" בכל משמרת (שם, 1976.2.6). תנועת שינוי יצאה בשנת 1976 נגד ההפעלה השרירותית של השירותים כאשר דרשה להפסיק את החלוקה הסיטונאית של כרטיסי חינוך על-ידי חברת אל-על המתבצעים מתוך שיקולים פסולים וכחלק ממערכת של טובות הנאה אישיות (שם, 1976.1.2).

בעקבות זאת עלה הצורך בחוק שירותי תיירות ביתר שאת. על ההתלבטויות ועל הרקע לחוק עמד ח"כ יגאל הורוביץ (ליכוד) אשר הציג את החוק בכנסת בשם ועדת הכלכלה:

"הצעת חוק שירותי תיירות הובאה לקריאה ראשונה עוד בכנסת השביעית והועברה להכנה לקריאה שנייה ושלישית לוועדת הכלכלה. אולם ועדת הכלכלה לא דנה בה כלל בכנסת השביעית. בכנסת השמינית הוחל עליה חוק הרציפות. ברצוני לציין כי הצעת החוק, בנוסח החוברת הכחולה, הונחה על שולחן הכנסת בפעם הראשונה בחודש נובמבר 1972. מכאן ההתלבטויות של ועדת הכלכלה בכנסת הנוכחית בבואה לדון בסעיפי הצעת החוק, שרבים מהם

מהצגת הדברים של ח"כ חריש נדמה, כי לכאורה אין מדובר בהצעת תיקון על רקע סקטוריאלי, אלא בתיקון פגם כללי שנפל בהצעת החוק. ואולם, על זהותם האמיתית של הארגונים אשר עתידים ליהנות מן התיקון, עמד ח"כ יגאל הורוביץ (ליכוד) שהיה יו"ר ועדת הכלכלה, בדברי תשובתו:

"ראשית לא רצינו להוציא מתחום ההסדרים הכלליים ארגונים מיוחדים ציבוריים או אחרים שתהיה להם זכות לא להיות כפופים או מתואמים עם משרד התיירות. לא ראינו כל סיבה, אם יהיה זה ארגון הסתדרותי, ארגון של הנוער העובד או כל ארגון אחר שיקום ויאמר: יש לנו חילופי תלמידים או חילופי סטודנטים, או חילופי נוער, או כל צורה אחרת – ובתוקף העובדה שארגון זה מקובל בארץ על חלק גדול של הציבור לא יחולו עליו אותן חובות שחלות על משרד תיור אחר..." (דברי הכנסת, 1976)

מתוך דבריו של ח"כ הורוביץ מסתבר כי אותם הארגונים אשר עמדו על הפרק, בעת שהתקבלה הצעת החוק היו הארגונים ההסתדרותיים.

הנה כי כן, ראינו כי עיצוב חוק שירותי התיירות בשנת 1976 היה תוצאה של אינטראקציות בין מספר שחקנים: פוליטיקאים, פקידי התיירות, ההסתדרות, היועץ המשפטי לממשלה, קבוצת האינטרס הכלכליות (התאחדות בתי המלון, התאחדות סוכני נסיעות וארגון מורי הדרך) והציבור הרחב. ניתן לומר כי חקיקת החוק מלמדת, בין השאר, על ניסיונם של הפוליטיקאים לספק את הביקושים להסדרת שירותי תיירות בישראל. ואולם היענותם הייתה חלקית. כך למשל התאפשר להסתדרות בתור קבוצה בעלת עוצמה גדולה בשנות השבעים להשפיע על עיצוב החקיקה ברוח העדפותיה. המיוחד הוא כי בתקופה זו אנו עדים לעוצמתם הנמוכה של קבוצות האינטרס הכלכליות ובראשן התאחדות בתי המלון למול עוצמה גבוהה של פקידי התיירות והמשפטים עד כי שר התיירות עצמו כינה את הקבוצות הכלכליות "אנשים צרי עין".

עיצוב חקיקת חוק שירותי תיירות ניתן להסבר גם על רקע בשלותם של תנאים חברתיים בישראל. החל מאמצע שנות השבעים חלו שני שינויים מרכזיים בחברה הישראלית. האחד, במערכת הפוליטית, נעלמה הדומיננטיות של מפלגת העבודה ונוצרה מערכת דו־גוֹשית. בשנות השמונים נתן הדבר כוח למפלגות סקטוריאליות, דוגמת המפלגות הדתיות, ואילו בשנות התשעים, עם הנהגת הבחירה הישירה לראשות הממשלה, גברה הסקטוריאליות בכנסת. שינויים אלה שראשיתם בשנות השבעים, הביאו להיחלשותה של הרשות המחוקקת יחסית לרשות השופטת והקשו על המשילות (אריאן, 1997; גולדברג, 1992; הורוביץ וליסק, 1989) מחד גיסא, ולעלייה בעוצמתן של קבוצות אינטרס שונות אשר פעלו לקידום האינטרסים שלהם (ישי, 1997) מאידך. כך למשל כבר בשנת 1968 חוקקה הכנסת את חוק ועדות החקירה כסמן להעברת אחריות מכתפיהם לכתפי גורם ממשלתי אחר. בהקשר זה, חוקרים שונים כותבים על שנות ה-70 כעל תחילתה של תקופת המשפטיזציה הרבה בשל אי־משילות שלטונית בתחומים שונים ורצונם של הפקידים במשרד המשפטים

"בתעשיית התיירות ובמשרד התיירות חיכינו שנים כדי שחוק זה יתקבל. גם אם יש בו, אולי, סעיפים שאני לא לגמרי מרוצה מהם, הרי שאני מרוצה מאוד. אנחנו צופים עכשיו תנועת תיירות גדולה, והתיירים זקוקים להגנה, אבל גם תעשיית התיירות זקוקה להגנה. אני חושב שהקולות שנשמעו בימים האחרונים נגד הצעת החוק לא היו צודקים. אלה היו קולות של אנשים צרי עין שאינם רואים את החשיבות של התפתחות תעשיית התיירות." (דברי הכנסת, 1976)

נוסף על הארגונים הכלכליים הופיעו בפני ועדת הכלכלה של הכנסת אשר דנה בחוק גם שר התיירות, המנהל הכללי של משרד התיירות והיועץ המשפטי לממשלה. עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה תמכה בהקמת "ועדת ביקורת", כהצעת החוק הממשלתית ואשר תפקידה היה לשמש בתור ערכאת שיפוט עצמאית ומהירה לעבריינים על הוראות חוק שירותי תיירות.

לעומת הארגונים הכלכליים והמקצועיים (מורי הדרך) אשר לא עלה בידם לשנות את נוסח הצעת החוק, הסתדרות העובדים היא דוגמה לארגון אשר הצליח יותר. הסתדרות העובדים (היום: הסתדרות העובדים הכללית החדשה) היא ארגון העובדים הגדול בישראל המאגד מגוון רחב של ארגוני עובדים מקומיים וארציים שונים. בין פעילויותיה עוסקת ההסתדרות גם בחילופי משלחות עם ארגוני עובדים מקבילים בחו"ל. בשנת 1976 ערב חקיקתו של חוק שירותי תיירות, העדיפה הסתדרות העובדים כי חילופי משלחות אלה לא יכללו בהגדרה של שירותי תיירות ולפיכך לא יהיו תחת פיקוח ציבורי. להשגת מטרתה הפעילה הסתדרות העובדים לחץ על הפוליטיקאים, אשר בסופו של דבר, העדיפו לתקן את חוק שירותי תיירות התשל"ה–1976 ברוח העדפותיה של ההסתדרות.

עיון בדברי הימים של הכנסת מצביע על הניסיון של חברי הכנסת להסוות את המניעים האמיתיים להעדפת תיקונים אלה ולתארם כמניעים עקרוניים. כך למשל ח"כ מיכה חריש (מערך), אשר ייצג את האינטרסים של ארגוני העובדים, וחילופי המשלחות שאותם הם מפעילים:

"במסגרת חוק זה הוכנסה הגדרה של "משרד לתיור", שהיא הגדרה רחבה ביותר: "אדם המארגן סיור בישראל בתמורה – בין כעסק ובין באקראי – או שלא בתמורה או דרך קבע". הגדרה רחבה זו באה למנוע, בין היתר, או עקיפת החוק ואני תומך בה. אולם גם מנסחי החוק המקורי וגם כל חברי הוועדה מצאו לנכון להוציא מתחום ההגדרה הזו לפחות שני סוגי סיורים: (א) סיור של בית ספר, כהגדרתו בפקודת החינוך, שבביל תלמידיו; (ב) סיור של מוסד או מפעל שבביל עובדיו או חניכיו. הסתייגותי באה להוסיף קטגוריה שלישית ארגונים, אשר בתחום האמור קשורים בכללי פעולתם עם משרדי ממשלה אחרים – אם משרד החינוך ואם משרד החוץ. יש כמה ארגונים ציבוריים בישראל המקיימים קשר גומלין קבוע עם ארגונים ציבוריים מקבילים במדינות חוץ." (דברי הכנסת, 1976)

לחוקק חוק כללי אשר יחליף את חוקי הפיקוח. ניתן לציין גם את פעילותן של התנועה לזכויות האזרח ותנועת שינוי כביטוי לכך שבית המשפט העליון הפך לזירה אפקטיבית לעתור אליה כאשר פרטים מעוניינים לערער על מדיניות הנתפסת בעיניהם כפסולה (גביון, 1988; קולני, ראיון, נאור, 2001; אריאן, 1997; ברזילי, 1998; שמיר, 1994).

השינוי השני, כרוך במאפיינים מרכזיים בתרבות הפוליטית בישראל, שהודחקו במהלך שנות החמישים והשישים, ופרצו לקדמת הבמה ועיצבו במידה רבה את ההתייחסות אל החוק בחברה הישראלית, כמו גם את מקומו של בית המשפט העליון בחברה הישראלית. החיבור בין מערכות ריכוזיות מאוד ובין ה"מסורת", שנותרה מימי המנדט הבריטי, להשתמש בדרכים חוקיות למחצה כדי לשנות מציאות מסוימת, השפיע על התרבות הפוליטית בישראל באופן מהותי (שפרינצק, 1986; להב, 1989; Lehman-Wilzig, 1991, 1992; Mizrahi and meydani, 2003). הריכוזיות הרבה מנעה את התפתחותם של מוקדי כוח חלופיים, והאטה מאוד את התפתחותה של חברה אזרחית בעלת מאפיינים ליברליים (פילק, 1995; Holden, 1974:51; קימרלינג, 1995:96; כרך ב'; Doron and Adiri, 1994; קימרלינג, 1995:69; כרך ב; ישי, 1997; Migdal, 2001). להתפתחויות אלה נודעת השפעה רבה על מידת ההיענות של הפוליטיקאים לדרישות הציבור. וככל שמידת ההיענות נמוכה הרי שנוצר פתח לקבוצות שונות להשפיע על הפוליטיקאים בעיצוב הערכים המועדפים עליהם. תצפיות על עיצוב תהליך החקיקה של חוק שירותי תיירות מלמד על השתנות העוצמות בקרב קבוצות שונות ועל עלייתן של קבוצות אחרות אשר השפיעו על עיצוב החקיקה ברוח העדפותיהם. תפנית שכזו התרחשה בשנת 1998 ומיקמה את קבוצות התיירות הכלכליות בראשות התאחדות בתי המלון בצוותא עם פקידי האוצר כקבוצה המשפיעה על עיצוב החקיקה. הדים לתפנית זו היו כבר בסוף שנות שמונים ועל כך להלן.

1987–1992

הביקוש הציבורי מסביר את הצעת חוק שירותי תיירות (תיקון), התשמ"ז–1987. בשנה זו אותה הציבור לקובעי המדיניות על חוסר שביעות רצונו מפעולות סוכני נסיעות בכל הקשור לחובת הביטוח או הערובה שסוכן הנסיעות צריך לתת לנהנה מן השירות (בלומנקרנץ, 8.7.1987; ניצא טורס מודעה, 30.6.1987). בדברי ההסבר להצעת חוק שירותי תיירות (תיקון), התשמ"ז–1987 נאמר כי

"מטרת הערובה שלפי סעיף 3 (3) האמור היא בראש ובראשונה להבטיח תשלום בעד שירותי בתי מלון, הסעה ועוד... מטרה זו מסוכלת לא פעם ונגרם סבל ללקוחות שנפגעו". (הצעות חוק 1837, כ"ז בסיון התשמ"ז, 24.6.1987)

את האיתותים הללו ניתן להבין כביקושים למדיניות פיקוח ואת הצעת חוק שירותי תיירות (תיקון), התשמ"ז–1987 שנתקבלה ביום 27.7.1987 ניתן להבין כניסיון של קובעי המדיניות לספק ביקושים אלה. הצעת החוק לא הייתה שנויה במחלוקת

בכנסת, כפי שהדבר עולה מזברי הכנסת. מטרתה הובאה בריור על-ידי יושב ראש ועדת הכלכלה של הכנסת, ח"כ אוריאל לין:

"... חוק שירותי תיירות (תיקון), התשמ"ז - 1987, בא להחיל על שירותי תיירות נוספים את חובת הביטוח או הערובה שסוכן הנסיעות צריך לתת לנהנה או למי שאמור ליהנות מן השירות, לגבי מקרים של פשיטת רגל או מקרים אחרים שבהם אין הסוכנים יכולים לעמוד בהתחייבות." (דברי הכנסת, 27.7.1987)

הצעת החוק הזו מלמדת כי מגמת הסדרת הפיקוח נמשכה גם בסוף שנות השמונים. ואולם כבר בסוף שנות השמונים אנו עדים לשונות העוצמתית בין הקבוצות הכלכליות שבענף התיירות. ואם בהצעת החוק של 1987 פקדי התיירות ממשיכים לצבור עוצמה למול התאחדות סוכני הנסיעות הרי שלא כך הדבר לגבי התאחדות בתי המלון. התפנית בקביעת מדיניות דירוג בתי המלון בין השנים 1987–2001, מלמד כי עוצמתה של של התאחדות בתי המלון עלתה במקביל לירידה ביכולת המשילות של הפוליטיקאים (Doron and Adiri, 1994) ועלייתו של סדר יום שצידד בהפרטה כלכלית שהגיעה לשיאה באמצע שנות התשעים (אריאן, 1997). ראשיתה של התפנית במדיניות דירוג בתי המלון באה לידי ביטוי כבר בשנת 1986, בסקירה של שר התיירות אברהם שריר (ליכוד) על פעולות משרדו בדיוני הכנסת. אז, על רקע איתותים מצד הציבור על אי-שביעות רצון משיטת הדירוג, הודיע שר התיירות על הקמת ועדה ציבורית מיוחדת לקביעת שיטת דירוג חדשה (ניב, 1987):

"... דירוג בתי-המלון בארץ אינו מתאים למציאות האמיתית של רמת בתי-המלון. גם הענקת דרגה לבית-מלון לכל החיים, בלי להעמיד אותה לבחינה מחודשת אחת לכמה שנים, אינה דבר נכון לעשות... הקריטריונים... יהיו יותר רחבים." (דברי הכנסת, 26.5.1986)

שיטת הדרוג החדשה הונהגה משנת 1987 אך בוטלה בשנת 1992 על רקע לחצים שהפעילה התאחדות בתי המלון, ולקראת 1997 עלתה שוב הדרישה להפעיל את שיטת הדרוג. בשנת 1997, הצליחה שוב התאחדות בתי המלון לדחות את ביצוע המכרז לקביעת הדרוג (לביא וקרול, 11.12.1997). "על רקע דרישה של סוכנים בישראל ובחו"ל ושל הקהל הרחב, שללא הדירוג התקשה לבחור בבית המלון בו יתארח" נעשה ניסיון לחדש את שיטת הדרוג (קרול, 3.2.1999). משרד התיירות החל בהליך למכרז אך לחצה של התאחדות בתי המלון גבר ויוזמה זו לא יושמה. בשנת 2001 מיסד משרד התיירות את ההתקנות הזמניות מ-1992 אשר ביטלו את שיטת הדרוג. כיום, תקנה 5 לתקנות שירותי תיירות (בתי מלון), התשס"א–2001 מתירה לבית המלון פרסום מידע, אך אוסרת במפורש שימוש בכוכבים או בסימנים דומים: "בית מלון רשאי לפרסם מידע על אודות רמתו, השירותים והשירותים הנוספים הניתנים בו, ובלבד שלא יעשה שימוש בכוכבים או בסימנים דומים הדרוג הוא אחיד, כל בית מלון אשר קיבל תעודה והמסוגל לספק בתמורה שירותי לינה ייקרא מלון

רשום." מן המקובץ עולה כי בנושא התאחדות בתי המלונות לא נענו הפוליטיקאים לתביעות הציבור. נשאלת השאלה למה?

תיאורית הבחירה החברתית מדגישה את ההיגיון המלווה את התנהגות הפוליטיקאים לפיו אלה ייענו רק לאותם ביקושים שימקסמו את היבחרותם. נשאלת השאלה מדוע לא נעתר הפוליטיקאי לדרישות הציבור? נדמה כי בכל הקשור לדרישות הציבור יש להסתכל על מכלול הביקושים להסדרת שירותי התיירות ובתוך כך על מידת ההשתתפות הפוליטית שלו. העדר לחץ ציבורי להסדרת שירותי תיירות, גורם להתעלמות הפוליטיקאים ולחוסר התייחסותם לתחום התיירות כאל תחום שיש לספק בו מדיניות ציבורית. על כך מרחיבה ח"כ נאוה ארד (מערך) בדיון בכנסת במסגרת הצגתו של שר התיירות שריר על פעולות משרד התיירות,

"אני רוצה גם לומר... שוועדת הכספים של הכנסת לא הייתה, לצערי הרב, מוטרדת מדי ומשופעת בשדולות למיניהן למען הפיכת התיירות לאחד הנושאים המרכזיים מבחינת הדיון... כשנדון תקציב המדינה בוועדה לא ראיתי שמתנהל מאבק איתנים על נושא התיירות." (דברי הכנסת, 26.5.1986)

בעיית הפעולה הקולקטיבית בישראל מחריפה, בשל בולטות ממד הביטחון בסדר יומה הציבורי של המדינה. ממד הביטחון מעצב את עמדת הציבור ודוחק הצידה ממדים כלכליים חברתיים ונושאים קשורים, וביניהם את ענף התיירות. אנו ניווכח בהמשך כי דרישות הציבור ביטאו בין השאר אי-שביעות רצון מפעולת סוכני הנסיעות אך הפוליטיקאים בחרו להיעתר חלקית, באופן שהעדיף להצר את חופש הפעולה של סוכני הנסיעות, מלהיכנס לקונפליקט עם התאחדות בתי המלון שעל רקע התנאים החברתיים הפכה לקבוצה משפיעה על מדיניות ענף התיירות. על כך להלן.

1997–2002

בשנת 1998 חלה תפנית בתהליך עיצוב חוק שירותי תיירות. בהצעת חוק ההסדרים לשנת 1998 נכלל תיקון לחוק שירותי תיירות (חוק שירותי תיירות (תיקון), התשנ"ח-1998) המבטא קיצוץ משמעותי במעורבות הממשלתית בפיקוח על שירותי התיירות. את התפנית במדיניות הפיקוח נימקו המציעים בשינוי הבסיס העסקי והתיירותי למן אמצע שנות ה-70, ואי-התאמתו של חוק שירותי תיירות לתחרות החופשית המאפיינת את המגזר התיירותי כיום:

"הבסיס העסקי והתיירותי שהיה קיים לפני כ-20 שנה השתנה לחלוטין. מגזר התיירות מתאפיין בשנים האחרונות בתחרות חופשית בין הגורמים הפועלים בו, ובקיום שוק משוכלל המתחרה על התיירים... אין כיום הצדקה למעורבות כה עמוקה של הממשלה בענף התיירות." (דברי הכנסת, 1998)

השינויים העיקריים בחוק שירותי תיירות פורטו בהצעת החוק. ההצעה שיקפה הטיה משמעותית בתבנית החקיקה המעדיפה את האינטרסים של הארגונים הכלכליים התיירותיים על-פני האינטרסים של פקידי משרד התיירות ושל שר התיירות:

"מוצע להסיר את הפיקוח על פעילותם ודרכי ניהולם של בתי אוכל ושירותי השכרת רכב לרבות חובת הרישוי וחובת הפקדת ערבות כתנאי לפעילותם... מוצע לבטל את הסמכות הנתונה לשר התיירות לקבוע בתקנות הסדרים בעניין הכשרה וכשירויות של מנהל מומחה ועובד מקצועי בעסק העוסק דרך קבע בארגון כנסים וסימפוזיונים... מוצע לבטל את הסמכות הנתונה לשר התיירות להתקין תקנות בדבר מחירי מקסימום לשירותי תיירות, לקבוע כללים בדבר הקצאת מקומות אכסון לתושבי חוץ, לאשר סיוורים בישראל, ולקבוע התניות לביצוע הסיוורים." (דברי הכנסת, 1998)

מגמה זו נמשכה גם בתיקון 1999 שכלל במסגרתו הוראות הגורעות סמכויות נוספות משר התיירות והמבטלות את חובת סוכנויות הנסיעות ומשרדי התיירות להפקיד ערבות להבטחת השירות הניתן לצרכן על-ידי משרדי התיירות. כמו כן הצליח האוצר לבטל את דרישת הרישיון שחייבה את כל מי שהיה מעוניין לעסוק במתן שירותי תיירות. דרישת הרישיון התבטלה כנגד דעתם של פקידי התיירות וגם כאן במסגרת חוק ההסדרים של משק המדינה. עיון בדברי הכנסת בישיבה שבה נתקבל חוק ההסדרים מצביע על כך כי סוגיית התיקון לחוק שירותי התיירות לא עלתה לדיון כלל. בדברי ביקורת בעיתון הארץ, כותב פרופ' זאב סגל "ספק אם אפשר לראות בחוק ההסדרים במתכונתו הנוכחית חוק שהתקבל כדין אך גם ספק אם בג"ץ יפעיל את ביקורתו השיפוטית בעניין זה" (סגל, 11.10.1999).

ואולם כבר בשנת 1998 הגישה ח"כ פרופ' נעמי חזן בשם קבוצת חברי כנסת ובשיתוף המועצה הישראלית לצרכנות הצעת חוק שירותי תיירות (גילוי נאות בשיווק חבילות תיירות בחוץ לארץ). הצעת החוק נועדה להסדיר את התחום הפרוץ של חבילות התיירות לחו"ל המשווקות לצרכנים בארץ. היעדר הסדר נאות הביא לכך שלא היה גילוי נאות מצד המשווקים ולא-שביעות רצון של צרכן השירות התיירותי. אי-שביעות רצון זו באה לידי ביטוי בריבוי תלונות שנושאן העדר גילוי נאות, שהגיעו למשרדי המועצה לצרכנות (פורת, 26.1.1998). ח"כ חזן בדיון בהצעה בכנסת

"כל שנה יוצאים מאות אלפי ישראלים לנופש בחוץ-לארץ במסגרת חבילות תיירות שהם קונים באמצעות סוכנים במדינת ישראל. לצערי הרב, מגיעות מאות תלונות, ואף יותר מכך; נאמר להם שהם יקבלו מלון של חמישה כוכבים, ומגיעים לפריס ומסתבר שהמלון הוא של שני כוכבים. מובטח להם שיוכלו להיכנס לאתרים מסוימים, אלא ששכחו לומר לאנשים שעבור הכניסה לאתרים הללו הם חייבים לשלם כסף. לא אחת – רוב חברי הבית עצמם קנו חבילות תיירות – הובטח להם רכב שכור, והגיעו למקום וכמובן הרכב לא היה קיים וכדומה." (דברי הכנסת, 21.1.1998)

הצעת החוק עברה את הקריאה הטרומית ב-25.1.1998 ולאחר שנה ב-27.1.1999 אושרה לקריאה ראשונה (קרול, 28.1.1999). רק כעבור שלוש שנים ביום 6.2.2002 אישרה הכנסת את הצעת חוק שירותי תיירות (תיקון מס' 4), התשס"ב-2002, אשר

חייבה את נותן שירותי סוכנות נסיעות לדאוג להבטחת כספי לקוחותיו, באחת משתי חלופות: באמצעות חברות בקרן להבטחת כספי לקוחות או באמצעות ביטוח, וכן הטילה חובה על נותן שירות זה לגלות מידע בכל עניין הנוגע לשירותים שהוא נותן (לביא, 2002: 31.1).

התרחשות זו מעלה מספר שאלות. מהם הגורמים המסבירים את התפנית שחלה בשנת 1998 מפיקוח להסרת פיקוח? במקביל להסרת הפיקוח אנו רואים יוזמה של ח"כ חזן בהליך חקיקה רגיל ולא באמצעות השימוש בחוק ההסדרים לקדם מדיניות פיקוח. מדוע נדחה ניסיון זה ומדוע רק בשנת 2002 נתקבל? האם התיקון ב-2002 מלמד על תפנית נוספת של חזרה לפיקוח ממשלתי? האם החקיקה במסגרת הליך חקיקה רגיל ולא באמצעות חוק ההסדרים מלמדת על מעורבות שונה של המחוקק? על שאלות אלה נענה להלן.

הסבר אחד לתפנית בשנת 1998 הוא שהפוליטיקאים קידמו את האינטרסים של הקבוצות הכלכליות התיירותיות כיוון שחשבו שתמיכה בקבוצות הללו תקדם את סיכויי היבחרותם בעתיד. אך הסבר זה הוא כמובן חלקי. הסבר שלם יותר יביא בחשבון את שוליות הממד התיירותי יחסית לבולטות ממד הביטחון; את עליית סדר יום הניאו-ליברלי שצייד בהפרטה ושבמסגרתו לפקיד האוצר היה תפקיד מוביל; את ירידת ערך המפלגות לצד אי-היכולת למשול ולספק מדיניות; ואת עליית דפוסי התרבות הפוליטית-אינסטרומנטאלית המבטאת מידה נמוכה של השתתפות פוליטית מהותית של האזרחים. תנאים מבניים וחברתיים אלה אפשרו חבירה של פקיד האוצר לארגונים הכלכליים התיירותיים ובראשם התאחדות בתי המלון ויחד להסתת שיווי המשקל לטובת האינטרסים שלהם. אך כיצד הסברים אלה עומדים בקנה אחד עם תיקון 2002?

התנאים החברתיים מספקים את המסגרת לפעולת השחקנים. פן נוסף שיש לקחת אותו בחשבון הוא זה הפוזיטיבי. הניתוח הפוזיטיבי מדגיש את פעולות השחקנים והמוטיבציות שלהם ויכול לשפוך אור על שאלות אלה. על כך נבקש להרחיב להלן.

התאחדות בתי המלון כגורם מעצב מדיניות תיירותית

שלא כמו בשנות ה-70, בשנות ה-90 נעשו קבוצות האינטרס בתחום התיירות לגורם שהשפיע על עיצוב ועל קביעת חוק שירותי תיירות. את הקבוצות הללו הובילה התאחדות בתי המלון שעוצמתה הרבה הפכה אותה לשחקן קרדינאלי בעיצוב מדיניות תיירות בכלל ועיצוב חוק שירותי תיירות בפרט. כך למשל באפריל 1997, הקימו ארגוני התיירות הכלכליים בהנהגת התאחדות בתי המלון, לשכת תיאום שמטרתה המוצהרת הייתה לפעול כלובי לקידום ענף התיירות באמצעות הפעלת לחצים בכנסת ובממשלה (סופר גלובס, 23.4.1997). רוני גלבפיש מעיתון 'גלובס' מעיר על המשמעות של עוצמתה היחסית של התאחדות בתי המלון. הוא כותב:

"כשמדובר בסקטורים חלשים מהמלונאים מורי דרך, מארגני תיירות נכנסת, חדרי אירוח כפרי ועוד אלה אינם מקבלים כמעט שום סיוע, ומה שניתן הוא לעיתים בבחינת לעג לרש." (גלבפיש, 2001).

פעילותה של התאחדות בתי המלון התבצעה באמצעות הפעלת לובי על קובעי המדיניות. כך למשל, בפברואר 1995 בוועידה הארצית של מלונאי ישראל, תבעו המלונאים לזרז הליכי אישור מלונות חדשים שאורכים שמונה שנים ומבריחים משקיעים (שחורי, 1995: 8.2). המשבר שפקד את ענף התיירות בסוף שנות ה-90, בעיקר בגין המצב הביטחוני, הוביל את התאחדות בתי המלון להפעיל לובי מסיבי על חברי הכנסת ועל פקיד האוצר והתיירות, למען זרז קבלת סיוע ומענקים להבראת ענף המלונאות ולהבראת המגזר התיירותי בכללותו (גלבפיש, 1.7.2001; חיון, 5.3.2003; חיון, 24.6.2003). כך נעשתה התאחדות בתי המלון לשופר של הקבוצות הכלכליות בענף התיירות, שבשל עוצמתן הנמוכה, העדיפו לתמוך בפעילות התאחדות בתי המלון. עוצמתה של ההתאחדות באה לידי ביטוי בשנת 2002, במאבק שהובילה למניעת סגירת משרד התיירות, לא אחרי שהועבר לה המסר על-ידי פקיד משרד התיירות בין השאר, כי סגירת משרד התיירות עלולה לפגוע באינטרסים הישירים של קבוצות האינטרס הכלכליות הללו.

אחרון דומב מנכ"ל משרד התיירות – כנגד דעתו של שר התיירות יצחק לוי – ואביגדור יצחקי, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, פעלו לקידום תכנית מעשית לשילוב משרד התיירות במשרד המסחר והתעשייה, והקמת רשות לאומית לתיירות. הלוגיקה שבה השתמשו פקיד התיירות הייתה פשוטה. ביטול משרד התיירות יותיר את התחום ללא פוליטיקאי אחראי. לשר הממונה אינטרס רב בשימור המשרד ובהגדלת תקציביו באשר אלו משרתים את האינטרסים העוצמתיים שלו.

חצי שנה ארך מאבקם של התאחדות בתי המלון, לשכת מארגני התיירות הנכנסת יחד עם ראשי משרד התיירות בכוונות לסגור את משרד התיירות, ובסופו צלח הדבר בידם ומשרד התיירות נותר על כנו (פרבר, 2003: 22.01; מרום, 2002: 18.8; חיון, 2003: 23.3). התאחדות בתי המלון בהודעה לתקשורת בירכה על ההחלטה שלא לסגור את משרד התיירות. בהודעתה ציינה ההתאחדות כי עם משרד תיירות שריר וקיים "ניתן יהיה להתמודד בצורה הטובה ביותר עם מצבה הקשה של התיירות" (חיון, 2003: 26.2).

הסבר אפשרי להצטרפותה של התאחדות בתי המלון למאבק למניעת סגירת משרד התיירות, טמון ברצונה לשמר את משרד התיירות במתכונתו העכשווית, ובכך להבטיח את מקומה שלה בתור גורם מרכזי בקביעת מדיניות התיירות בישראל. התיקונים בחוק שירותי תיירות למן 1997 מבטאים את עוצמתה ואת מקומה המרכזי של התאחדות בתי המלון בקביעת מדיניות התיירות בישראל. עוצמה זו באה על חשבון עוצמתו של משרד התיירות, כגורם מפקח ציבורי. שיתוף הפעולה של משרד התיירות עם התאחדות בתי המלון מוסבר בשל החשש של עובדי משרד התיירות מפגיעה במעמדם ובסמכויותיהם כתוצאה מסגירת המשרד. עובדי המשרד צפויים להתנגד לכל רפורמה מנהלית שיש בה משום פגיעה במעמדם ובסמכויותיהם.

מערכת היחסים בין משרד התיירות ובין הקבוצות הכלכליות בראשותה של התאחדות בתי המלון אינה חד כיוונית. ניתן לצפות כי תמיכה של הקבוצות הכלכליות במניעת סגירת משרד התיירות צפויה להוביל לתמיכה של משרד התיירות בקידום אינטרסיהן של הקבוצות הכלכליות. עדות לכך ניתן למצוא בהתגייסותו של משרד התיירות למאבק להעלאת הסיוע לענף התיירות כנגד הצעות משרד האוצר (גלבפיש, 14.5.2001) ואכן המלונאים לא אחת מודים שהם זקוקים למשרד התיירות שילחם על תקציבי שיווק וסיוע (קרול, 8.9.1999; לוי, 25.3.2002). יתר על כן בהיעדר השתתפות פוליטית של הציבור בקביעת המדיניות הרצויה לו, עלול להיווצר מצב שמספר קבוצות, כמו למשל התאחדות בתי המלון ופקידי התיירות, ישתפו פעולה לקידום האינטרסים שלהם. כך למשל, בעתות משבר משילות, צפוי הציבור לאותת על אי־שביעות רצונו מרמת שירותי התיירות ובו זמנית להעלות ביקושים להגברת הפיקוח הציבורי. קובע המדיניות המעוניין למקסם לגיטימציה ציבורית יכול לבחור באפשרות של השקטת הרוחות או באפשרות של היענות לאיתותי הציבור. בעידן של אדישות ציבורית עמוקה ניתן בהחלט לצפות כי קובעי המדיניות יעדיפו לבחור באפשרות של השקטת הרוחות, באשר, אפשרות זו מבטאת את העלות הנמוכה ביותר מבחינתם יחסית לבחירה באפשרות של היענות לביקושים המבטאת שינוי בסטטוס קוו הקיים. במצב שכזה עלולה קואליציה של קבוצות כמו למשל התאחדות בתי המלון ומשרד התיירות להקריב את אינטרסיה של קבוצה חלשה על מזבח הלגיטימיות הציבורית. קרי, להחמיר במדיניות פיקוח על מנת לסבר את אוזנו של הציבור. קבוצות האינטרס הכלכליות בענף התיירות אינן אחידות בעוצמתן. כך המלונאים חזקים יותר מסוכני הנסיעות וממורי הדרך. המלונות שייכים למשקיעים זרים ומקומיים שהם "גיבורי העל" של הברוקרטים מהאוצר שמקדמים מדיניות ניאו־ליברלית כלכלית. משום כך יעדיפו הפוליטיקאים להיענות חלקית לדרישות הציבור ולהקריב את האינטרסים של סוכני הנסיעות ושל מורי הדרך על־פני האינטרסים של המלונאים שבאמצעות הפעלת לובי מקדמים הצעות חוק שונות [ראו למשל הצעת ח"כ יעקב ליצמן (אגודת ישראל) לגבות היטל מיוחד מהנוסעים לחו"ל, שיוקדש לשיקום התיירות (לביא, 28.8.2002) או הצעת ח"כ אברהם פורז (שינוי) להענקת סיוע לענף התיירות (טל, 12.11.01; פורז, 25.11.01)]. אך לא תמיד צלחה ידו של משרד האוצר. כבר ב־1997 שאף משרד האוצר לבטל את חוק שירותי תיירות, אך מאמץ משולב של משרד התיירות ורשות החברות הממשלתיות מנע את ביטולו המידי של החוק. בתור פשרה הוחלט כי החוק לא יבוטל מיד באופן חד־צדדי, אלא בהדרגה, ובמועדים שייקבעו על־ידי שרי התיירות והאוצר (קרול, 14.9.1997).

ואולם, היתכנות מקרים כאלה כפופה למידת קיומן של קבוצות אחרות בציבור שמטרתן קידום ערכים צרכניים שונים. הללו ארגונים ממשלתיים ולא ממשלתיים. מהם, פועלים לקידום מטרות רווחה כמו למשל הבטחת איכות השלטון, הבטחת זכויות אזרח, מהם פועלים לקידום הסדרת ההיבטים המשפטיים של התיירות כמו למשל ארגון

ומהם לקידום מטרות אחרות כמו למשל הגנת עובדים, הגנת צרכנים וכיו"ב. ארגונים אלה מהווים אף הם קבוצות אינטרס הפועלות לעתים בקונפליקט אינטרסים מול פעילות הארגונים הכלכליים. בתהליך עיצוב החוק זיהינו את מעורבותה של המועצה הישראלית לצרכנות. במעשיה ובפעולותיה של המועצה יש כדי לחוץ על הסקטור הציבורי למלא את ייעודו במשוואת האיזון בין אבטחת שוק חופשי מחד גיסא והגנת הצרכן מאידך גיסא. לפי היגיון זה, העדרה של המועצה הישראלית לצרכנות או קבוצות דומות לה מאמצע שנות ה־90 מנוכחות בעיצוב חוק שירותי התיירות, היא גורם מסביר מרכזי לעיצוב המסוים שלו כחוק המבטא הפרטה של השירותים ומינימליזציה של פיקוח ציבורי. ויוצא אף מכך, ירידה בערכו ועוצמתו של המגזר הציבורי (משרד התיירות) כשותף משמעותי בהסדרת שירותי התיירות.

המעניין הוא שבשונה, למשל, מתחום זכויות האדם בו לארגונים הלא ממשלתיים נודעת השפעה דרך הערוץ המשפטי, הרי שכאן מקומו של בית המשפט העליון אינו ממשי. אמנם הערוץ של בית המשפט העליון פתוח ומזמין עתירות אך מצד שני פסיקותיו הספורות מבטאות אימוץ של עמדת הממסד. כך למשל בבג"ץ 441/87 עמותת מורי הדרך בישראל נ' שר התיירות, קבע בית המשפט, כי מדיניות משרד התיירות המתירה הדרכת קבוצות צליינים על־ידי מורי דרך רוחניים היא סבירה ובלשונו של הנשיא (תוארו דאז) שמגר:

"...לא ראינו מקום להתערבותו של בית משפט זה במדיניותו המתוארת לעיל של המשיב הראשון הנראית סבירה ואשר איננה נוגדת הוראותיו של החוק והתקנות שהותקנו מכוחו."

מגמה זו של אימוץ עמדת הממסד משותפת לעתירות בתחום הכלכלי־חברתי (גביון, קרמניצר ודוּתן, 2000: 64).

בשנים האחרונות אנו עדים למעורבות קבוצות אינטרס בקביעת מדיניות תיירותית העושות שימוש בבית המשפט העליון. פעילותן של קבוצות אלו אינה נוגעת במישור בתחום התיירות אלא משיקה לו בעקיפין. פעילותן המועטה בתחום התיירות מבטאת היטב את הצורך בקיומן של קבוצות אינטרס חברתיות שיקדמו ערכי תיירות. כאלה הם למשל 'עמותת אדם טבע ודין' הפועלת לקידום איכות הסביבה ו'ארגון עדאלה' – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל (נחום הלוי, 28.5.2003). דוגמאות ספורות אלה ממחישות כי רק כאשר תחום זכויות האדם נוגע בתיירות, נראית מעורבות אזרחית בכל הקשור לקביעת מדיניות תיירותית. המחסור בקבוצות חברתיות תיירותיות מותיר את הזירה החקיקתית לפעילותן הבלעדית של קבוצות ביורוקרטיות בראשות פקידי האוצר העושות יד אחת עם הקבוצות הכלכליות בענף התיירות. העדרן של קבוצות חברתיות תיירותיות מעצים את חוסר מעורבותם של הפוליטיקאים בקביעת מדיניות תיירותית מצד אחד ומקדם את השימוש בהליכים פרלמנטריים לא־דמוקרטיים מהצד האחר. על כך נבקש לפרט להלן.

השימוש בחוק ההסדרים. האם תיקון 2002 מהווה תפנית?

התיקונים של 1998 ו-1999 נעשו במסגרת חוק ההסדרים ואילו תיקון 2002 נעשה במסגרת הליך חקיקה רגיל. על השימוש בחוק ההסדרים נמתחה ביקורת מפי חוקרים באקדמיה וגם מפי שופטים עליונים על כי אימוצו עולה כדי פגיעה בעקרון הרוב הדמוקרטי (שרביט, 2004; דברי השופטת ביניש בבג"צ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל ואח' נ' ממשלת ישראל). האם התפנית של תיקון 2002 מעידה על זניחת הטקטיקה של חוק ההסדרים? נענה על שאלה זו באמצעות הדוגמה של הצעת חוק שירותי תיירות (תיקון הרחבת פיקוח), התשס"ג-2003.

שיטת הבחירות שהופעלה בשנת 2003, בחירות לכנסת ה-16, התאפיינה בהצבעה בפתק אחד למפלגה, בניגוד להצבעה בשני פתקים למפלגה ולראש הממשלה שאפיינו את התקופה 2002-1996. תקופה זו (1996-2002) התאפיינה בקושי מובהק של ממשלות ביבי נתניהו, אהוד ברק ואריק שרון למשול. הקואליציה שהוקמה בראשות הליכוד ואשר כללה את מפלגות שינוי, מפד"ל ואיחוד לאומי ביטאה לראשונה מ-1996 קואליציה בעלת כיוון חשיבה מסוים לכאורה – ימין כלכלי וימין פוליטי. לכאורה, צפויה הייתה ממשלה זו לספק משילות כלכלית ופוליטית. אך הדוגמה של הצעת חוק שירותי תיירות (תיקון – הרחבת פיקוח), התשס"ג-2003 שופכת מעט אור על המתרחש בשדה המשפטי-פוליטי בתחום התיירות ומעלה תהיות לגבי היתכנות שינוי מהותי באופן עיצוב המדיניות החקיקתית התיירותית בעתיד.

הצעת חוק שירותי תיירות (תיקון – הרחבת פיקוח), התשס"ג-2003 הוגשה על-ידי קבוצת חברי כנסת ממפלגת שינוי. ח"כ יגאל יאסינוב (שינוי) בדיון בהצעת החוק בכנסת מסביר:

"יש עוד תופעה בענף התיירות, שאנשים שעובדים בענף עם רישיונות אחרי קורסים מסוימים, בעלי השכלה וניסיון, מתמודדים מול אנשים, ... שעובדים לא רק בלי רישיון משרד התיירות, אלא גם בלי תיקים במס הכנסה ומע"מ. ... [זה] מביא לבריחת מורי דרך מוסמכים, ו...פגיעה קשה בכל הענף. סעיף 19 בחוק התיירות קובע, ששר התיירות יכול להפעיל פקחים כדי למנוע את המצב. אני מציע לתת לשר התיירות מערכת איך להפעיל את הפקחים האלו." (דברי הכנסת, 25.6.2003)

בדיון על ההצעה בכנסת בירך שר התיירות בנימין אלון (איחוד לאומי) על היוזמה של חברי שינוי אך דבריו מלמדים אותנו על כך שיוזמה זו של חברי 'שינוי' לא מלמדת על שינוי מהותי בתהליך קביעת המדיניות. יתר על כן היא חושפת מחדש את המאבק הקיים בין משרד האוצר ובין משרד התיירות,

"אני חושב, שהיוזמה ברוכה. אנחנו לא נתנגד, אף שיש כבר מענה בחקיקת משנה, בצו סדר הדין הפלילי (ברירת משפט – תיירות), 1984, ולפיו ניתן להטיל קנס על מי שמשמש כמורה דרך בתמורה, ללא רישיון כנדרש בתקנת

9ג) לתקנות שירותי תיירות (מורי דרך). למרות זאת, היוזמה ברוכה, ואפשר לדון בה. יש לי רק דרישה אחת מחבר הכנסת יאסינוב – שהדברים ייעשו בדיונים שיהיו בוועדה בתיאום עם הממשלה, למשל, הדרישה שהכסף, שייגבה מהקנסות, יגיע לאותה מטרה של סעיף 19 ולא לאוצר |הדגשת המחברים| וזו דרישה שתמכתי בה בנושא אחר, של שירותי ניקיון ואיכות סביבה, ואצלנו היא די מיותרת. אבל, אלה הם פרטים שאפשר לדון בהם בהמשך. אם תסכימו, אנחנו נסכים." (דברי הכנסת, 25.6.2003)

הניתוח בדבר עיצוב מדיניות תיירותית בישראל שהוצג במאמר זה מעלה בהקשר של הדוגמה הנ"ל מספר דגשים. ראשית, מדובר בהצעת חוק העוסקת בפיקוח על מורי הדרך. קבוצה זו בניגוד למלונאים מתאפיינת בחולשה יחסית. לפיכך העוצמה שלכאורה משויכת בהצעה זו לפקידי משרד התיירות עלולה להטעות את מי שמעוניין להסיק מקידום הצעה זו, תפנית לגבי עיצוב מדיניות תיירותית בעתיד. שנית, פקידי האוצר לא מעורבים וסביר להניח כי בהעדר זהות אינטרסים עם פקידי האוצר צפויים חברי הכנסת להתנגדות של פקידי האוצר. שלישי, עמדתם של המלונאים אינה ברורה בעניין זה ולמעורבותם נודעת השפעה גדולה. רביעית, במידה שלא תהא מעורבות של קבוצות בדומה למועצה הישראלית לצרכנות נצפה לחוסר מעורבות של הפוליטיקאים ואולי אף לשימוש חוזר בחוק ההסדרים. חמישית, בהעדר ביקושים מהציבור, הצעה זו חשופה כמו כל הצעת חוק אחרת לניסיונות שונים מצד חברי כנסת אחרים המייצגים אינטרסים שונים ואלו צפויים ליתן אותותיהם בעיצובו הסופי של החוק. דבריו של ח"כ מאיר פרוש (יהדות התורה) בעניין הצעת חוק של חברי שינוי מדברת בעד עצמה,

"אני מתפלא על הממשלה, אדוני שר התיירות, שהממשלה מסכימה לאמץ את הצעת החוק שמציע חבר הכנסת יגאל יאסינוב עם קבוצת חברי כנסת. אם אני קורא נכון, מדובר בחברי כנסת של שינוי. מדוע אני מתפלא? כי בעצם אנחנו מקבלים פה הצעת חוק של קבוצת חברי כנסת ממפלגה שהיא נגד פיקוח. אנחנו יודעים ששר הפנים, שממונה על אכיפת חוקים, הוא נגד פיקוח על חמץ בפסח. אם הוא נגד פיקוח על חמץ בפסח, מדוע שהמפלגה שלו, חברים שלו, יגישו פה הצעת חוק שמחזקת פיקוח, ועוד בתיירות, ובתקופה שהתיירות היא לא מי יודע מה, שצריכים כרגע לחזק בה את הפיקוח? אני מתפלא גם על הממשלה הזאת שמאמצת את החוק, כאשר שר התעשייה, המסחר והתעסוקה נותן הוראות, למשל, שלא לפקח בשבת על אלה שעוברים על חוק שעות עבודה ומנוחה. מה שאני רוצה לומר בהזדמנות שנותנים לי כאן לעלות על הבמה ולהתנגד לחוק – אנחנו לא יכולים להסכים לחוק הזה, בפרט כשהממשלה מאמצת אותו, בעוד הממשלה פוגעת בתיירים. הממשלה החליטה בתוכנית הכלכלית לפגוע בסטודנטים ובבני-ישיבות שבאים ללמוד פה. מה לך תיירות יותר גדולה מסטודנטים שבאים לארץ ונמצאים פה שנה או שנתיים, וכתוצאה מכך שהם נמצאים פה שנה או שנתיים הם אחר כך

גם באים לגור פה. גם בסטודנטים פוגעים, גם במלגה שקיבלו בני-שיבות פוגעים, והממשלה הזאת באה לאמץ חוק שיעזור לתיירות? זה נקרא חוק? זה צחוק. זה לא חוק, זה צחוק מהציבור. לכן אני מציע להתנגד לחוק הזה." (דברי הכנסת, 25.6.2003)

סיכום ומסקנות

מאמר זה הציע מודל לניתוח תהליך עיצוב מדיניות ציבורית העוסקת בתחום התיירות במישור הפנים-מדינתי. במסגרת מודל זה נותחו האינטרסים המנחים את השחקנים השונים והאופן שבו האינטראקציה ביניהם משפיעה על מדיניות כזאת. המודל סיעע בביסוס כמה טיעונים עיקריים.

טענו, שלמרות ההצדקות הנורמטיביות הרבות שקיימות לצורך במציאת איזון מתאים להתערבות המדינה בתחום התיירות, קיימים מכשולים רבים לעגן אותן במסגרת מדיניות ציבורית. המכשולים הללו הם בין השאר חלק מגורמים מבניים שמשפיעים על כל התהליך של קביעת מדיניות ציבורית ומפעילותם של שחקנים שונים בספירה הפוליטית. שומה על קובע מדיניות להתחשב במוטיבציות המנחות את השחקנים הללו.

אם נפרט, מדיניות חקיקת חוק שירותי תיירות היא תוצר פעולה של פוליטיקאים, פקידי תיירות, פקידי האוצר, התאחדות בתי המלון, התאחדות סוכני הנסיעות, ארגון מורי הדרך והציבור הרחב על רקע קיומה של תרבות פוליטית אינסטרומנטלית בקרב האזרחים ואי-משילות הפוליטיקאים. באינטראקציה זו הציבור על קבוצותיו השונות משתתף פוליטית ברמה מוגבלת בלבד הגוררת היענות חלקית של הפוליטיקאים לדרישותיו. הדבר בא לידי ביטוי בהעדפת האינטרסים של המלונאים על-פני האינטרסים של סוכני הנסיעות ומורי הדרך בכך הפוליטיקאים מאותתים לציבור על היענות חלקית לדרישותיהם. ההסבר המוצג במאמר זה מדגיש את האג'נדה השלטת של ההפרטה במסגרתה ממוקמים פקידי האוצר כבעלי הדעה בכל הקשור להקצאת ערכים חברתיים-כלכליים. פקידי האוצר מוצאים זהות אינטרסים עם המלונאים ששייכים למשקיעים זרים ומקומיים שהם "גיבורי העל" של פקידי האוצר המקדמים מדיניות ניאורליברלית כלכלית.

הראייה כי הציבור אינו בשל מספיק לסוגיות אזרחיות מביאה אותנו להמליץ על חיזוק המועצה לצרכנות ועל חיזוק משרד התיירות, זאת תוך עיצוב מסגרת פעולה מקיפה אשר תפנה לציבור הרחב ותקדם מודעות לתחום התיירות. בהקשר זה נציין את ההטיה הקיימת במדיניותו של משרד התיירות הרואה את מטרת העל שלו בהבאת תיירים מחו"ל ופחות שם דגש על תפקידו כמפקח על תחום התיירות. יש מקום לשקול במסגרת זו מתן כלים משמעותיים יותר להסדרת הפיקוח. בכל הקשור לקבוצות הכלכליות שבענף התיירות ראינו כי הן אינן הומוגניות. קבוצות אלה לעתים משתפות פעולה לקידום נושא משותף, מקום שבו מתקיימת זהות

אינטרסים לגבי הנושא המסוים ולעתים לא. בהקשר זה עולה כי על סוכני הנסיעות ועל מורי הדרך לשקלל פעולותיהם ולא תמיד לשתף פעולה עם התאחדות בתי המלון. בכל הקשור להתאחדות בתי המלון שומה עלינו להדגיש כי הניתוח ההיסטורי הראה כי אג'נדות מתחלפות ולפיכך יש להיות קשובים יותר לרחשי הציבור במיוחד על רקע בעיית הפעולה הקולקטיבית בישראל. כך למשל מחקרים מצביעים כי הציבור לא הצליח לזהות את השוק על-פי מותגים ולפיכך ייתכן כי על המלונאים לחשוב על דרכים חליפיות.

רשימת מקורות

דר' אסף מינני, עו"ד; המכללה האקדמית של תל אביב-יפו, רח' מלצ'ט 29 תל אביב 48622 דוא"ל: asaf_mmm@gbrenner.org.il. דר' נתן אוריאל; ראש המחלקה לניהול מלונאות ותיירות, ביה"ס לניהול, אוניברסיטת בן-גוריון, באר שבע 84105. דוא"ל: UrielyN@som.bgu.ac.il

מאמר זה הוא חלק ממחקר רחב בנושא ענף התיירות בין מדיניות למשפט שנערך במימון משרד התיירות. ברצוננו להודות לעו"ד עובד קדמי היועמ"ש של משרד התיירות, לגב' אסתר סולטאן מנהלת יחידת המחקר במשרד התיירות, עו"ד דב קולני, עו"ד מירי חושן, יעקב משיח, יוסף אבי יאיר אנגל (ג'וחא) ומשה ריגל המשנה למנכ"ל משרד התיירות על עזרתם. כן ברצוננו להודות לעו"ד ליאור אייזנפלד, עו"ד אריאלה וולף, יוסי זוטיא, ארז מילנר, אמיר קליימן וענבל קלמר על עזרתם בהכנת המחקר, לעו"ד רוני גולן על עצותיו המועילות, עו"ד יוסי ברג לשעבר היועמ"ש של המועצה הישראלית לצרכנות, לגב' פנינה בן דוד, כלכלנית מהתאחדות בתי המלון לגב' רונית אורן, עוזר מנכ"ל בהתאחדות סוכני הנסיעות ולמר רפי גלס יו"ר אגודת מורי הדרך בישראל. תודנו גם לפרופ' נעמי חזן, פרופ' אריה רייכל, דר' ניב פוריה, הגב' סיגל אופק, לדר' שלמה מזרחי, פרופ' אריה נאור, פרופ' עו"ד דוד פרנקל ופרופ' גדעון דורון, על התמיכה העצומה והקדשת הזמן.

עברית

אבנון, ד. (1998). "ההיבט הלא דמוקרטי של חוקי היסוד בנושא זכויות האדם", פוליטיקה 2, עמ' 53-70.

אריאן, א. (1997). הרפובליקה הישראלית השנייה. חיפה תל אביב: אוניברסיטת חיפה וזמורה ביתן.

בן-אליעזר, א. (1999). "האם מתהווה חברה אזרחית בישראל? פוליטיקה וזהות בעמותות החדשות", סוציולוגיה ישראלית ב (1), עמ' 51-97.

ברזילי, ג. (1998). "שקיעת המפלגות והמערכת המשפטית", בתוך: דני קורן (עורך), שקיעת המפלגות. תל אביב: זמורה ביתן, עמ' 116-125.

אנגלית

- Ainsworth, S. and I. Sened (1993). "The Role of Lobby-ists: Entrepreneurs with Two Audiences", *American Journal of Political Science* 37, pp. 834–866.
- Austen-Smith, D. (1998). "Allocating Access for Information and Contributions" *Journal of Law Economics and Organization* 14, pp. 277–303.
- Axelrod, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Ball, A. (1991). *The Economics of Travel and Tourism*. Melbourne: Longman Cheshire.
- Bendor, J. (1990). "Formal Models of Bureaucracy: A Review". in: Lynn, N. B. and A., Wildavsky (eds.). *Public Administration: The State of the Discipline*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Buckley, P.J. and S.F. Witt (1985). "Tourism in difficult areas: case studies in Bradford, Bristol, Glasgow and Hamm", *Tourism Management* 6 (3).
- Burkart, A.j. and S. Medlik (1981), 2nd ed. *Tourism: Past, Present and Future*. London: Heinemann.
- Chapman, R.A. (1997). in James Elliott, "Tourism Politics and public sector management", London and New York: Routledge (Series editors preface)
- Doron, G. and A. Adiri (1994). *Privatization of Service Delivery in Israeli Local Governments*. Jerusalem: Institute for Advanced Strategic and Political Studies.
- Dotan, Y. and M. Hofnung (2001). "Interest Groups in the Israeli High Court of Justice: Measuring Success in Litigation and In-Out-Of Court Settlements" *Law and Policy*, 23, pp. 1–27.
- Downs, A.(1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Dror, Y. (2002). *The Capacity to Govern: A Report to the Club of Rome*. London and Portland, OR: Frank Cass.
- Elliott, J. (1997). *Tourism Politics and public sector management*. London and New York: Routledge.
- Hall, C.M. (1994). "Tourism in the Pacific Rim". *Development, Impacts and Markets*. Melbourne: Longman Cheshire.
- Hargreaves, H., Shaun and Y. Varoufakis (1995). *Game Theory — A Critical Introduction*. London: Routledge.
- Holden, B. (1974). *The Nature of Democracy*. NY: Nelson.
- Holloway, J.C. (1994), 4th ed. *The Business of Tourism*. London: Pitman.
- Lehman-Wilzig S.N. (1991). "Loyalty, Voice and Quasi-Exit", *Comparative Politics* 24, pp. 97–108.
- Lohmann, S. (1995). "Information, Access, and Contributions: A Signaling Model of Lobbying", *Public Choice* 85, pp. 267–284.
- Marks, B.A. (1988). "A Model of Judicial Influence on Congressional Policymaking: Grove City College v. Bell", *Working papers in Political Science*. The Hoover Institution, Stanford University, pp. 7–88.

- בריכטה, א. (1977). *דמוקרטיה ובחירות: על שינוי שיטת הבחירות והמינויים בישראל*. תל אביב: עם עובד.
- גבזון, ר. (1998). *המהפכה החוקתית*. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גבזון, ר., מ., קרמניצר וי., דותן (2000). *אקטיביזם שיפוטי בעד ונגד*, תל אביב וירושלים: ידיעות אחרונות, ספרי חמד ומאגנס.
- גולדברג, ג. (1992). *המפלגות בישראל: ממפלגות המון למפלגות אלקטוראליות*. תל אביב: רמות.
- גלנור, י. (1996). "המשבר במערכת הפוליטית, הישראלית: המפלגות כגורם מרכזי", במ. ליסק וב. קניפז (עורכים), *ישראל לקראת שנת 2000*. ירושלים: מאגנס, עמ' 144–175.
- דורון, ג. (1988). *להחליט ולבצע: פרקים במדיניות ציבורית*. תל אביב: כיוונים.
- דיסקין, א. (1988). *בחירות ובוחרים בישראל*. תל אביב: עם עובד.
- דרי, ד. (1993). *מינויים פוליטיים בישראל*. ירושלים ותל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה והקיבוץ המאוחד.
- הורוביץ, ד., ומ., ליסק (1989). *מצוקות באוטופיה*. תל אביב: עם עובד.
- זלצברגר, ע., וא., קדר (1998). "המהפכה החוקתית – עוד על הביקורת השיפוטית לפי חוקי היסוד החדשים", *משפט וממשל* ד 489.
- ישי, י. (1987). *קבוצות אינטרס בישראל – מבחנה של דמוקרטיה*. תל אביב: עם עובד.
- להב פ. (1989). "העז והמשרה – בית המשפט העליון בעשור הראשון לקיומו", *עיוני משפט* יד: עמ' 479–501.
- מאוטנר, מ. (1993). *ירידת הפורמליזם ועליית הערכים במשפט הישראלי*. תל אביב: מעגלי דעת.
- מזרחי, ש., וא., מידני (2003). "מדיניות ציבורית וזכויות אדם", *פוליטיקה* 10, עמ' 9–26.
- נאור, א. (2001). *ארץ ישראל השלמה אמונה ומדיניות*. חיפה ולוד: אוניברסיטת חיפה וזמורה ביתן.
- נחמיאס, ד., וא., סנד (1998). "שקיעת המפלגות והמדיניות הציבורית", בתוך: ד', קורן (עורך), *קץ המפלגות*. תל אביב: הקיבוץ המאוחד, עמ' 243–251.
- ניב, ע. (מאי 1987). "דירוג בתי-המלון, דרישות הדירוג".
- סגל ז. (2000). "בית המשפט הגבוה לצדק – בית משפט כמעצב חברתי", *חברה במראה*. חנה הרצוג (עורכת), תל אביב: רמות, עמ' 297.
- פילק, ד. (1995). "בריאות עוברת לסוחר", *תיאוריה וביקורת* 6, עמ' 10–35.
- קורן, ד. (עורך) (1998). *קץ המפלגות*. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- קימרלינג, ב. (2004). *מהגרים, מתיישבים, ילידים*. תל אביב: עובד, עמ' 153–155.
- קרצ'מר, ד. (1999). *חמישים שנה של משפט ציבורי בבית המשפט העליון – זכויות אדם, משפט וממשל* ה (1) 297.
- רובינשטיין, א. (1982). *ניסיון פוליטי מסוים*. תל אביב: עידנים.
- טטרית ש. (1998). *הארץ הטובה בין כוח ודת*. תל אביב: ידיעות אחרונות, ספרי חמד.
- שמיר, ר. (1994). "הפוליטיקה של הסבירות שיקול דעת ככוח שיפוטי", *תיאוריה וביקורת* 5, עמ' 7–23.
- שפרינצק, א. (1986). *איש הישר בעיניו. אי לגאליזם בחברה הישראלית*. תל אביב: ספרית פועלים.

- . "המלונאים: הפסד ההכנסות עקב הטרור עד סוף שנת 2003 9 מילארד דולר", **גלובס**, 5.3.2003.
- . "הפתעה: משרד התיירות, הראשון שהוצב על כוונת הקיצוצים במשלה, נשאר חי וקיים", **גלובס**, 23.3.2003.
- . "המלונות: להקצות 38 מיליון שקל לקרן השיוק", **גלובס**, 24.6.2003.
- טל, א. "גם הוא בפופוליסיטים", **הארץ**, 12.11.2001.
- כנען, ח. "קונגרסים תעשיית הלוואי של התיירות בישראל", **הארץ**, 4.1.1972.
- . "סוכני נסיעות מארצות הברית יבואו לדין על תיירות בישראל", **הארץ**, 10.1.1972.
- . "סקר על דפוסי תיירות הסטודנטים", **הארץ**, 23.1.1972.
- לביא, צ. "ועדת הכלכלה: אי גילוי נאות ללקוח שרכש חבילת תיירות מסוכן נסיעות עבירה פלילית", **גלובס**, 31.1.2002.
- . "לייצמן בהצעה "מבריקה": לגבות היטל מיוחד מהנוסעים לחו"ל, שיוקדש לשיקום התיירות", **גלובס**, 28.8.2002.
- לביא, צ, וקרול, א. "הוארך בחצי שנה הפטור למשרד התיירות מחובת דירוג בתי המלון", **גלובס**, 11.12.1997.
- לוי, מ. "משרד התיירות וקרן שיווק מלונאות פועלים לעידוד שיווק מלונות ב-2002", **אתר Nfc**, 25.3.2002.
- מרום, ד. "המלונאים: הפיכת משרד התיירות לאגף בתמ"ס תגרום לקריסת תעשיית התיירות", **גלובס**, 18.8.2002.
- נחום הלוי, ר. "עדאלה בעתירה נגד החלטת משרד הפנים: למנוע כניסתם לארץ של משלחת צעירים", **אתר Nfc**, 28.5.2003.
- ניצא טורס. "ביטוח נוסעים על חשבון החברה" (מודעה), **הארץ**, 30.6.1987.
- סגל, ז. "עד 120 סעיפים", **הארץ**, 11.10.1999.
- סופר גלובס, "ארגוני התיירות יקימו לשכת תיאום שתפעל כלובי לקידום הענף", 23.4.1997.
- הארץ**, "דורשים מרבינוביץ ומיעקובי להפסיק מתן כרטיסי-חינם על ידי אל על", 1.2.1976.
- הארץ**, "מטיסים נוסעים לחו"ל בלי מס נסיעות", 32.6.1976.
- הארץ**, "הוסכם על קופה משותפת ל'טיפים' בנמל התעופה", 2.6.1976.
- הארץ**, "גידול של 59% בהיקף תיירות מאירופה לישראל", 29.6.1976.
- הארץ**, "הוחלט לארגן מחדש מיבנה משרד התיירות", 29.6.1976.
- פורז, א. "חוק רע שאין ממנו מנוס", **הארץ**, 25.11.2001.
- פורת, ל. "חוק שירותי תיירות אושר בקריאה טרומית – מסדיר חבילות תיור לחו"ל", **הארץ**, 26.1.1998.
- פרבר, ה. "משרד התיירות יבטל - ישולב במשרד התמ"ס", **אתר Nfc**, 22.1.2003.
- קולני, ד. ראיון, 4.4.05 לשעבר היועמ"ש למשרד התיירות וממקימי ארגון IFTTA.
- קסטן, י. "באל על לא עונים", **הארץ**, 6.6.1976.
- קרול, א. "משרד התיירות ורשות החברות מנעו ביטול מיידי של חובת רישוי בתיירות", **גלובס**, 14.9.1997.
- . "אושרה לקריאה ראשונה הצעת חוק שקובעת גילוי נאות בשיווק חבילות תיירות בחו"ל", **גלובס**, 28.1.1999.
- . "הכוכבים חוזרים: משרד התיירות מפרסם מכרז לדירוג בתי המלון", **גלובס**, 3.2.1999.
- . "מלונאים: אנו זקוקים למשרד תיירות שיילחם על תקציבי שיווק", **גלובס**, 8.9.1999.

- Migdal, J.S. (2001). *Through the Lens of Israel. Explorations in State and Society*. State University of New York Press, Albany.
- Miller, G. and T. Moe (1983). "Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government" *American Political Science Review* 77, pp. 297–322.
- Mitchell, W. and M. Munger (1991). "Economic Models of Interest Groups: An Introductory Survey" *American Journal of Political Science* 35, pp. 512–546.
- Mizrahi S. and A. Meydani (2003). "Political Participation via the Judicial System: Exit, Voice and Quasi-Exit in Israeli Society", *Israel studies* 8 (2), pp. 118–138.
- Monsen, Joseph R. and W. Cannon Mark (1965). *The Makers of Public Policy*. New York: McGraw Hill.
- Mueller, D. (1989). *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD. Organization for Economic Co-operation and Development. (1989) "*Tourism Policy and International Tourism*" *OECD Report*.
- (1992). "*Summary report for 1992 of the OECD Tourism Committee concerning the role of the State in tourism promotion*". OECD Report.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pearce, D.G. (1989). *Tourism Development*. Harlow: Longman.
- Riker, W.H. (1980). "Implications from the Disequilibrium of Majority Rule For the Study of Institutions", *American Political Science Review* 74, pp. 432–447.
- Sened, I. (1997). *The Political Institutions of Property Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shepsle, K. A., and B. Weingast (1981). "Structure-Induced Equilibria and Legislative Choice", *Public Choice* 37, pp. 19–502.
- Taylor, M. (1987). *The Possibility of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Urieli, N., A. Reichel, and A. Mehrez (1997). "Tourism Planning: The Case of Israel's 1996 Central Plan", *Studies in Regional & Urban Planning*, Issue 5, pp. 97–111.
- WTO, World Tourism Organization (1993). *Seminar on Tourism Development and The Responsibility of the State*, Budapest, Hungary, 15.2.1993.

עיתונות

- בלומנקרנץ, ז. "סוכני הנסיעות והתיירות נגד תקנות בנושא הערביות", **הארץ**, 8.7.1987.
- גלבפיש, ר. "משרד התיירות: הצעות האוצר לסיוע נמוכות מדי ולא יפתרו את המשבר", **גלובס**, 14.5.2001.
- . "ועידת התאחדות המלונות שתתקיים השבוע בסיסמה "חייבים להציל את התיירות", **גלובס**, 1.7.2001.
- . "שמחת עניים", **גלובס**, 23.9.2001.
- חיון, ד. "סופית: משרד התיירות לא ייסגר ופעילותו לא תיטמע בפעילות משרד אחר", **גלובס**, 26.2.2003.

פוליטיקה הפוליטיקה הרציונלית של עיצוב מדיניות ציבורית

רוזנבלום, ע. "מסתמנת הסכמה של האוצר שלא לכלול את חוק שירותי תיירות בחוק
ההסדרים במשק", **הארץ**, 5.9.1997.
שחורי, א. "שמונה שנות ביורוקרטיה", **הארץ**, 8.2.1995.