

סיוע לעידוד התיירות בעיר טבריה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם, בהמשך להחלטת ממשלה מס' 4511 מיום ה- 1 באפריל 2012, שעניינה "אלפיים שנה לטבריה - תכנית לפיתוח התיירות בעיר",

תיירות

1. להנחות את משרד התיירות לפעול כדלקמן:

א. להקצות 20 מיליון ₪, במסגרת נהלי מנהלת ההשקעות, בשנים 2021 – 2022, לטובת מענק מנהלי מיוחד לעיר טבריה לצורך עידוד הקמה והרחבה של בתי מלון וכן לצורך השבה והסבה של מבנים לבתי מלון, באופן שיביא לתוספת חדרי אירוח לעיר. במסגרת הקצאת תקציב זה, פרויקטים שיוגדרו כ"מלונאות עממית" בהתאם לנהלי מנהלת ההשקעות בתיירות, יהיו זכאים לתוספת מענק מנהלי בשיעור של 13% (סה"כ 33% מענק). יתר הפרויקטים המלונאיים יהיו זכאים למענק מנהלי בשיעור של 8% (סה"כ 28% מענק). מובהר כי המענק המנהלי יינתן בתוספת למענק על פי החוק לעידוד ההשקעות הון ובהתאם לנהלי מנהלת ההשקעות בתיירות ועל בסיס מקורות משרד התיירות. ב. להקצות עבור עיריית טבריה את היקף שעות הייעוץ המקסימלי (300 שעות), במסגרת נוהל "תורבו" – נוהל חממות תיירות של משרד התיירות, במימון מלא של המשרד, וזאת לשם סיוע בגיבוש תכנית אב לתיירות לפיתוח טבריה.

ג. להקצות סך של 5 מיליון ₪ מתקציבו לצורך שיקום, שדרוג והתאמת מיזם הטיבריום לשנת 2020, וכן לתפעול ותחזוקת המתקן ל-7 שנים.

כלים מוניציפליים מוטי תיירות

2. להורות למשרד הפנים להקצות לעיריית טבריה מענק חד פעמי לשנת 2020 בסך 5 מיליון ₪ למימון פעולות מיוחדות מוטות תיירות, בתחום שיפור פני העיר, קרי, פעולות לניקיון ותחזוקה באזורי התיירות בעיר: מתחם טיילת אלון והמרינה, רחוב הגליל וגן העיר, רחוב הבנים, רחוב הקישון, רחוב הירקון, רחוב הירדן, כיכר רסקו ורצועת החוף העירונית. לצורך כך יקצה משרד האוצר למשרד הפנים סך של 5 מיליון ₪ כאשר מקור המימון יהיה מתקציב שיועד לטיפול במשבר הקורונה בהתאם לסעיף 3ב(2א)(2)(א) לחוק יסוד: משק המדינה.

3. להורות למשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל להקצות 1 מיליון ₪ מתקציבו, בשנת 2020, עבור תקציב הפיתוח של עיריית טבריה, לצורך פיתוח ושדרוג תשתיות תיירות בעיר. לצורך כך יקצה משרד האוצר למשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל סך של 1 מיליון ₪ כאשר מקור המימון יהיה מתקציב שיועד לטיפול במשבר הקורונה בהתאם לסעיף 3ב(2א)(2)(א) לחוק יסוד: משק המדינה.

4. להנחות את משרד הפנים להקצות סך 15 מיליון ₪ לשנת 2020 לטובת פיתוח התיירות בעיר טבריה בהתאם למפורט להלן:

נושא	סה"כ
אירועי תרבות רבי משתתפים חד פעמיים	12.75
מיתוג העיר	0.45
הליכי שיווק	0.8
הקמת יחידת תיירות עירונית ותפעולה	1

יחידת התיירות העירונית תעסוק בין היתר בקידום ובשיווק אירועים רבי-משתתפים המיועדים לתיירים. תכנית מפורטת לגבי רכיב אירועי התרבות רבי המשתתפים תסוכם בין משרדי הפנים, משרד האוצר ומשרד התיירות תוך התאמה לצרכי התיירות הארצית. תקציב זה ישמש עבור אירועים חדשים או עבור הגדלת תקציב עבור שדרוג אירועים קבועים, תוך איזון בין תיירות הפנים לתיירות הנכנסת. לצורך כך יקצה משרד האוצר למשרד הפנים סך של 15 מיליון ₪ כאשר מקור המימון יהיה מתקציב שיועד לטיפול במשבר הקורונה בהתאם לסעיף 3ב(א2)(2)(א) לחוק יסוד: משק המדינה.

תעסוקה ועסקים קטנים

5. לרשום את הודעת משרד הכלכלה והתעשייה לפיה לאור היותה של טבריה עיר מוטת תיירות, בה מידת הפגיעה ממשבר הקורונה היתה רבה יותר, יתווסף ל – 1.2 מיליון ₪, המוקצים לסיוע לעסקים הקטנים והבינוניים בעיר טבריה ממקורות משרד הכלכלה והתעשייה, סכום של 0.7 מיליון ₪, אותם יקצה משרד האוצר כאשר מקור המימון יהיה מתקציב שיועד לטיפול במשבר הקורונה בהתאם לסעיף 3ב(א2)(2)(א) לחוק יסוד: משק המדינה.

מימון

6. עד לאישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2020, כל הקצאות התקציבים לפי החלטה זו כפופות להוראות סעיף 3ב לחוק יסוד: משק המדינה ולהוראות סעיף 49ב לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

7. לטובת מימון התקציבים שיעמיד משרד התיירות בהתאם למפורט בהחלטה זו ובהתאם לסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, משרד התיירות יקצה את התקציבים האמורים לעיל, בשנים המפורטות בהחלטה מתקציב הרכש שלו לצורך מימון פעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף החוק האמור. משרד התיירות ואגף התקציבים במשרד האוצר רשאים להסכים ביניהם על הקצאה מתקציב שונה מהתקציב המפורט לעיל לשם ביצוע הפעולה המאזנת כאמור.

דברי הסבר

משרד התיירות אמון על קידום ומימוש הפוטנציאל התיירותי של ישראל, במטרה לעודד ולמשוך תיירים זרים להגיע לארץ ולהגדיל בכך את הכנסות המדינה. ההכנסה היומית הממוצעת מתייר המבקר בישראל נאמדת ב- \$150 ליום. משרד התיירות בהיותו משרד כלכלי, אמון על מיצוי הפוטנציאל של מוקדי התיירות בישראל ועל שיפור מתמיד בחוויית התייר.

חוזר מנכ"ל משרד התיירות 04/2019 "פיתוח תשתיות תיירותיות ציבוריות", מקצה 70% מתקציב התשתיות של המשרד לפרויקטים תשתיתיים בערים עם פוטנציאל תיירותי גבוה שאינו ממומש במלואו (להלן **ערי ליבה**). ערי הליבה כוללות את: ירושלים, אילת, מצפה רמון, עכו, נצרת טבריה ורצועת החוף (כל מה שבמרחק של עד 300 מטר מקו החוף, לא כולל הרצועה שבין בת ים להרצליה). הכל תחת ההנחה שההתערבות הממשלתית תיעשה במקומות בהם קיים כשל שוק ולא בערים בהן השוק הכלכלי-תיירותי פועל ביעילות תוך מיצוי הפוטנציאל הגלום בו.

מבין ערי הליבה, טבריה היא העיר שבה כשל השוק הוא העמוק ביותר. הפוטנציאל התיירותי נמדד בעיקר באמצעות המשאבים התיירותיים הבלתי מנוצלים ובראשם מספר חדרי המלון בעיר, שיעור התפוסה בהם ורמת המחירים. בהשוואה לערי הליבה האחרות עם היקף משמעותי של חדרים, נכון לשנת 2018 עמד הפדיון הממוצע לחדר במלון בטבריה על 42.5 אלף דולר, לעומת 53 אלף דולר בירושלים ו- 64 אלף דולר באילת. הסיבה לכך היא שהתמורה הכללית לה זוכה התייר המבקר בעיר טבריה נפגמת בשל מצב התשתיות בעיר, רמת התחזוקה והניקיון, וכן השירותים הכלליים הניתנים בעיר לאורחיה, ומכאן שנכוונתו לשלם עבור המוצר התיירותי בעיר נמוכה.

כמו כן, נתוני העיר טבריה מראים כי לאורך העשור האחרון, התפוסה בבתי המלון היתה נמוכה מהממוצע הארצי בסדר גודל של בין 5% ל- 8%, ולמעט שנה אחת בלבד הרי שהתפוסה בעיר היתה נמוכה בהשוואה לערי ליבה אחרות כגון אילת וירושלים.

יצוין כי ההשוואה בעניינים לעיל היא לערי ליבה עם מסה קריטית של חדרי מלון, קרי, אילת עם כ-11 אלף חדרים וירושלים עם כ-11 אלף חדרים כאשר בעיר טבריה עצמה כ-4,400 חדרים. ההשוואה אינה נעשית בהקשרים אלו לערי ליבה שבהן מספר החדרים נמוך בפער משמעותי (נצרת עם כ-1395 חדרים, מצפה רמון עם 243 חדרים ועכו עם כ-800 חדרים), מאחר שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אינה מפרסמת את נתוני התפוסה והפדיון במקומות אלה.

מכאן שמבין ערי הליבה, בעיר טבריה מיצוי הפוטנציאל התיירותי הוא הנמוך ביותר בהתייחס לקריטריונים אלה.

ביום ה-1 באפריל 2012 התקבלה בממשלה הצעת החלטה שעניינה "אלפיים שנה לטבריה - תכנית לפיתוח התיירות בעיר" (להלן - **ההחלטה לפיתוח טבריה**). בשנים שקדמו להחלטה חלה דעיכה של ענף התיירות בעיר וזאת למרות הגידול בהיקף התיירות הנכנסת למדינת ישראל ועל אף שכאמור לעיל. להערכת משרד התיירות לטבריה היה פוטנציאל תיירותי שלא מומש בשל תשתיות תיירותיות לקויות והיצע מצומצם של בתי מלון איכותיים. בנוסף, נתוני הלמ"ס הראו כי בהשוואה לערי התיירות העיקריות האחרות, טבריה היא העיר היחידה שרשמה שיעור שלילי של גידול במספר חדרי המלון בין השנים 2000 - 2010. משרד התיירות סבר שיש לרכז מאמץ מיוחד לפיתוח תיירותי של העיר טבריה בין השנים 2012 - 2016. ההחלטה עסקה בפיתוח והעצמה של העיר טבריה כעיר תיירות, וכללה צעדים לעידוד בניית בתי מלון והרחבתם, שדרוג תשתיות ואתרי תיירות, תשתיות תומכות תיירות (צירי תנועה למשל) ושיווק הפעילות התיירותית בעיר. לביצוע ההחלטה הוקצה סכום

של 144.5 מיליון ₪, מתוכם כ- 100 מיליון באחריות משרד התיירות. סעיף תוספת מענק מנהלי (20 מיליון ש"ח) מומש במלואו ואף מעבר לכך. פיתוח התשתיות התבצע באופן חלקי בשל מגבלות סטטוטוריות ומנהליות. העובדה שנכון למועד כתיבת ההחלטה, מנוהלת עיריית טבריה על ידי ועדה ממונה מטעם משרד הפנים, צפויה להקל על יישום ההחלטה הנוכחית, מאחר ששיתוף הפעולה של הרשות המקומית הוא קריטי לקידום התכנית.

שגשוג ענף התיירות תלוי במידה רבה באיתנותה הפיננסית של הרשות המקומית בה הוא פועל, נוכח העובדה שבאחריות הרשות המקומית לדאוג לשיפור פני העיר, לתחזוקת התשתיות בה ולניקיון המרחב הציבורי. כפועל יוצא מכך, ובהשוואה לערי תיירות אחרות בישראל, ככל שרמת התשתיות, מראה העיר והניקיון בה במצב טוב יותר, כך החוויה התיירותית, לרבות הלינה, ביקור באטרקציות, שימוש בשירותים התיירותיים ובילוי ברחבי העיר, איכותית יותר.

מהשוואת העיר טבריה לערי ליבה תיירותיות עתירות בחדרי מלון, עולה כי איתנותה הפיננסית של העיר טבריה היא הנמוכה ביותר, כאשר ישנה התבססות משמעותית על הכנסות מבתי מלון ועל כן מתקשה לתמוך בתפעול המוניציפלי השוטף, בין השאר באמצעות פעולות לעידוד תיירות, לרבות תחזוקה שוטפת, ניקיון ושיפור פני העיר.

להלן נתונים השוואתיים עבור ערי ליבה עתירות בחדרי מלון:

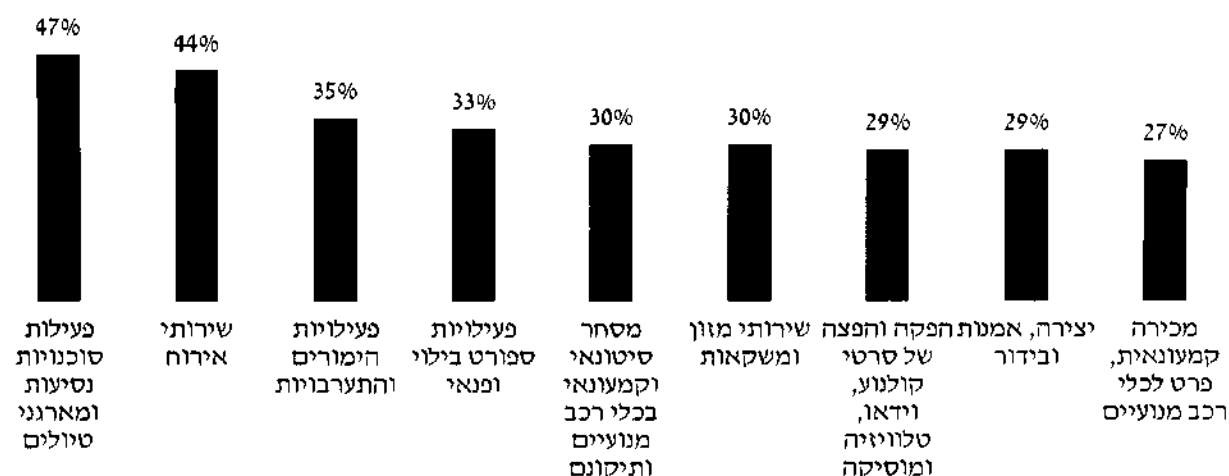
שם הרשות	אשכול חברתי-כלכלי	פריפריאליות	עומס חוב כולל (גרעון מצטבר + עומס מלוות)	חיוב ארנונה מבתי מלון מסך נכסי הרשות	הערה
טבריה	4	3	50%	12%	
אילת	6	1	46%	27%	בהחלטת ממשלה ייעודית הכוללת סיוע ייעודי בתחום התיירות-
נצרת	3	5	45%	2%	בהחלטת ממשלה 922
ירושלים	2	9	40%	3%	מענק בירה – 822 מיליון ש"ח
עכו	4	4	32%	1%	-
מצפה רמון	3	2	22%	8%	-

עיריית טבריה היא בעלת עומס החוב הגבוה ביותר מבין הרשויות לעיל ומדורגת בין עשרים הרשויות המקומיות עם עומס החוב הגבוה בארץ. עומס חוב מורכב מהגרעון התקציבי המצטבר של הרשות (שיעור החוב של הרשות שאינו מוסדר במסגרת הלוואות, מתוך התקציב השנתי) ומעומס המלוות (שיעור החוב שמוסדר בהלוואות מתוך התקציב השנתי). ככל שעומס החוב גבוה יותר, כך תשלומי הקרן והריבית גבוהים יותר ומעמיסים על הוצאות הרשות. יתרה מכך, על הרשויות המקומיות להגיע לאיזון תקציבי באופן שוטף, וככל שהוצאות פרעון החוב גבוהות יותר, כך נותר תקציב נמוך יותר לאספקת השירותים לתושבים, לרבות תחזוקה, ניקיון ושיפור פני העיר. כמו כן, טבריה מדורגת בין ארבע הרשויות המקומיות עם השיעור הגבוה ביותר של חיוב ארנונה מבתי מלון מתוך סך נכסי הרשות (יחד עם עיריית אילת והמועצות האזוריות תמר ומגילות ים המלח. בעיר טבריה הוא מעל 10%). נתונים אלה מבדילים את הרשות מרשויות אחרות ברשימה. יצוין כי עיריית ירושלים מקבלת מענק שנתי בגובה של 822 מיליון ₪ לטובת איזון תקציבי וענף התיירות בה קיבל עידוד במסגרת מספר החלטות ממשלה, לרבות החלטת ממשלה מספר 1483 מיום 02.06.2016 "תוכנית היובל לפיתוח הכלכלי של ירושלים" והחלטת ממשלה 3788 מיום 13.05.2018 "חיזוק ומיצוב מרחב אגן העיר העתיקה". נוסף ונציין כי לעיריית אילת אושרו שתי החלטות ממשלה בהמשך השנים 2019 - 2020 על סך כ- 560 מיליון ₪, ועיריית נצרת הוגדרה כרשות מצטיינת במגזר הערבי וזכתה לתקצוב על סך 78 מיליון ש"ח מתוקף החלטת ממשלה 922 מיום 30.12.2015.

גם בראייה כלל ארצית נמצאת העיר טבריה במצב פיננסי ירוד: בחינה השוואתית של נתוני כלל החוב של הרשויות המקומיות על פי נתוני רבעון ד' לשנת 2019 הדומות באופיין לעיריית טבריה (עיריות, אשכול חברתי – כלכלי 1-4, אשכול פריפריאליות 1-4) מצביעה על כך שממוצע החוב לנפש של רשויות אלה עומד על 1,710 ₪ לנפש בעוד החוב לנפש של עיריית טבריה הוא הגבוה ביותר מבין הרשויות הנ"ל ועומד על 3,570 ₪, פער של 100% לעומת הממוצע. נתונים תקציביים נוספים מצביעים על טבריה כרשות במצוקה אשר זקוקה להתייחסות מיוחדת עקב גירעון מצטבר גבוה (כפול מן הממוצע), עומס חוב מעל 50%. להלן השוואת נתונים פיננסיים ברשויות המקומיות האמורות לעומת עיריית טבריה:

שם הרשות	אשכול חברתי-כלכלי	פריפריאליות	עומס חוב (גירעון מצטבר ועומס מלוות)
טבריה	4	3	51%
סכנין	3	4	48%
דימונה	4	3	35%
עארבה	2	4	35%
עכו	4	4	34%
ערד	4	3	32%
צפת	2	3	31%
נתיבות	3	4	28%
אופקים	3	3	26%
טמרה	2	4	25%
רהט	1	4	6%

עיריית טבריה נמצאת מזה כ- 20 שנה בהליכי הבראה. מאמצי ההבראה שננקטו לאורך השנים על ידי משרד הפנים עדיין לא נשאו פרי והעירייה מתקשה לאזן את תקציבה השוטף וגוררת איתה גירעון מצטבר של כ- 30% מתקציבה. כחודשיים לפני פרוץ משבר הקורונה ובעקבות אי העברת תקציב העירייה בזמן המוגדר עפ"י חוק, ולאחר מספר הארכות, מונתה לעירייה ועדה ממונה מטעם משרד הפנים, כך שהממשלה לקחה את העיר תחת חסותה. כאמור, העיר טבריה נכנסה למשבר הקורונה במצב כלכלי קשה ובגרעון מצטבר של כ-95 מיליון ₪. נוסף על כך, במהלך חודש פברואר 2020, עקב התפרצות נגיף הקורונה בישראל, ובהמשך להתפרצותו ברחבי העולם, החלה הממשלה בהטלת מגבלות ששיתקו את מרבית ענפי המשק. הענף שנפגע ביותר היה ענף התיירות והאירוח, ששותק כמעט לחלוטין. למעשה, מתוך עשרת הענפים שנפגעו באופן הקשה ביותר בישראל, סוכנויות הנסיעות, שירותי האירוח, פעילויות התרבות והפנאי ושירותי מזון ומשקאות (בעיקר מסעדות) נמצאים במקום הראשון, השני, הרביעי והחמישי בהתאמה מבחינת אחוז ההשבתה.

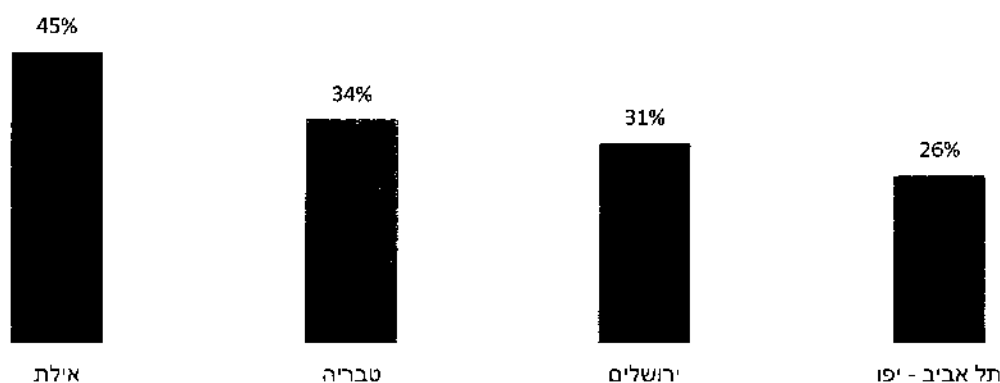


מלבד הפגיעה בענפים אלה, משבר הקורונה הביא לשיתוק כמעט מלא של ענף התעופה הבינלאומית, בין היתר כתוצאה מהאיסור על כניסת אזרחים זרים לשטחי מדינת ישראל ומהטלת חובת בידוד על נכנסים בגבולות המדינה. כפועל יוצא מכך, נפגעה התיירות הנכנסת באופן משמעותי בהרבה מאשר תיירות הפנים.

במהלך חודש מאי הסירה הממשלה חלק ניכר מההגבלות, על רקע שיפור בנתוני התחלואה, ובהתאמה נרשמה חזרה מדורגת של חלק מהפעילות העסקית. עם זאת, עקב העובדה שחזרתו לפעילות של ענף התעופה הבינלאומית תלוי בעיקר בנתוני התחלואה ביתר מדינות העולם, טרם נרשמה בו פעילות מחודשת, ולכן הפגיעה בתיירות הנכנסת היא המשמעותית ביותר.

משבר הקורונה פגע משמעותית בענף התיירות ובעיקר בתיירות הנכנסת, והחריף את המצב של העיר בענף התיירות כפי שתואר לעיל, ולכן הפגיעה בעיר טבריה היא במספר מישורים:

1. העיר טבריה היא אחת מערי התיירות בהן התיירות הנכנסת מהווה מרכיב עיקרי בענף (54%), ולכן כלכלתה פגיעה יותר להשפעות המשבר מאשר רשויות מקומיות אחרות.
2. עפ"י נתוני הלמ"ס מדורגת טבריה במקום השני מבין ערי ישראל בשיעור הכנסות הארנונה מבתי מלון, שיעור העומד על 12%. ולכן איתנותה הפיננסית של העיר פגיעה יותר בהשוואה לערים אחרות. יצוין כי במקום הראשון במדד זה ניצבת העיר אילת, עם שיעור הכנסות ארנונה מבתי מלון בגובה של 26%, אולם היא קיבלה מענה במסגרת החלטת ממשלה מס' 4662 מאוגוסט 2019, בין היתר בתחום התיירות.
3. סגירת בתי המלון, המסעדות ובתי העסקים, לאור התפשטות נגיף הקורונה, והגבלות התנועה שחלו על האוכלוסייה, פגעו משמעותית בפעילות ענף התיירות בעיר. בהשוואה לערי תיירות אחרות, מדורגת העיר טבריה שניה אחרי אילת מבחינת שיעורי אבטלה (שמינית בדירוג כלל ארצי). להלן שיעורי האבטלה בערי התיירות בישראל, לגביהן יש נתונים, נכון לחודש אפריל 2020:



לאור אי מימוש הפוטנציאל התיירותי בעיר כאמור, מצבה הפיננסי הרעוע של העירייה והשלכות משבר הקורונה, מוצע בהחלטה זו לקדם צעדים לשדרוג ושיקום ענף התיירות בעיר, עידוד העסקים הקטנים, שיפור השירותים מוטי התיירות ושיפור פני העיר.

מענקים מנהליים

ביום ה-1 באפריל 2012 התקבלה בממשלה הצעת החלטה שעניינה "אלפיים שנה לטבריה - תכנית לפיתוח התיירות בעיר" (להלן – **ההחלטה לפיתוח טבריה**). בין השנים 2009 - 2011, טרם מועד קבלת ההחלטה, בהן שיעור המענק עמד על 20%, אושרו מענקים בעיר טבריה ל - 44 חדרי מלון בלבד. מנגד, בין השנים 2012 - 2015, אושרו מענקים לתוספת של 415 חדרי מלון וזאת הודות לתוספת מענק מנהלי מיוחד לטבריה בשיעור של 8%.

החל בשנת 2016 אזל התקציב למענקים תוספתיים לעיר טבריה ומאז ועד למועד כתיבת ההחלטה אושרו מענקים ל - 260 חדרים בלבד. כלומר, בשנים בהן שיעור המענק עמד על 28% בטבריה חל גידול בנכונות של יזמים להשקיע בהקמת חדרי מלון בעיר.

בבסיס הרעיון של מתן מענקים מנהליים מוגדלים היה הצורך לגייס את הסקטור הפרטי למאמץ ההשקעות הממשלתי בתשתיות. בפועל הוקפאו תקציבי התשתיות הממשלתיים בשל קשיים ניהוליים מוניציפליים ליישם את התכנית התיירותית שגובשה לטובת העיר.

מטרתם של המענקים המנהליים היא לעודד יזמים לבנות בתי מלון חדשים בעיר, או לחלופין לבצע הסבה של מבנים קיימים לבתי מלון. הקמתם של בתי מלון חדשים בעיר תוביל לשיפור המוצר התיירותי ולגיוונו בכל האזור, לרבות כניסה של מלונות קונספט, מלונות מטיילים, מלונאות עממית, הוסטלים, ולעידוד יזמים לפיתוח אטרקציות, כניסה של רשתות ארציות ובינלאומיות, וכן תהווה תחרות לבתי המלון הקיימים, יעודדו אותם לשפר את השירותים, להשקיע בתחזוקה איכותית יותר ולשדרג את החדרים.

נוהל "תורבו"

נוהל "תורבו" נכלל במסגרת חוזר מנכ"ל 9/2018 סיוע במסגרת "חממות תיירות" של משרד התיירות, במסגרתו המשרד מציע סיוע ליזמים ורשויות מקומיות לטובת קבלת יעוץ מקצועי במגוון תחומים - שיווקי, כלכלי, סטטורי וכדומה - ביחס לפרויקטים תיירותיים. רשות מקומית זכאית לקבל עד 300 שעות ייעוץ לטובת הכנת תוכנית אב תיירותית, כאשר משרד התיירות מממן 90% אחוז מעלות הייעוץ. משרד התיירות יסייע לעיריית טבריה לגבש תכנית אב תיירותית במסגרת חממות תיירות בנוהל "תורבו".

שיקום ושדרוג מיזם הטיבריום

כחלק מתפיסה כוללת בדבר הצורך בחידוש, רענון וקידום תשתיות תיירות בעיר טבריה, ולחיזוק מעמדה התיירותי, נחתם בין החברה הממשלתית לתיירות לבין עיריית טבריה בחודש יוני 2009 הסכם להקמה והפעלה של "מופע מים בכינרת". המופע כלל מזרקות מים המוצבות על דוברה שאורכה 40 מטרים, שבסיסה עמודים הנעוצים בתוך הכינרת, מול חלקה הדרומי של טיילת יגאל אלון בטבריה. במופע הופעלו פעלולי מים, אפקטים של תאורה ופעלולי אש. כמו כן הוקרנו במופע תמונות שונות על מסכי מים, באמצעות מגדל הקרנה שנבנה על הטיילת הסמוכה. התקציב לפרויקט נקבע על סך של 7 מיליון שקלים להקמה והפעלה של המופע למשך 42 חודשים. הפרויקט החל לפעול בחודש אוקטובר 2010, כאשר בכל ערב נערכו שלושה מופעים להנאת צופים רבים, בהם תיירים. סביב הפרויקט ובעקבות הפעלתו נפתחו עסקים שונים לרווחת תושבי העיר והתיירים.

בתחילת שנת 2013 עלה הצורך להעלות את גובה הדוברה בשל עליית מפלס גובה מי הכינרת אולם במהלך בחודש מרץ 2013, בעת ביצוע העבודות להגבהת הדוברה היא נפלה למי הכינרת, ופעילותה הושבתה. הפסקת פעילות המופעים, גרמה לירידה חדה בפעילות העסקית בטיילת, והעסקים שנפתחו סביבה באזור זה של הטיילת נסגרו. בעקבות הליכים משפטיים שפתחה החמ"ת כנגד קבלן ההקמה של הדוברה, הגיעו הצדדים להסכם גישור, לצורך ביצוע העבודות לשיקום מופע המים בכינרת, תוך התאמתו לטכנולוגיות מתקדמות והוספת מאפיינים חדשים ומתקדמים לפרויקט.

החלטת הממשלה לפיתוח טבריה וכן החלטות מהשנים האחרונות של וועדת תקצוב תשתיות ציבוריות במשרד התיירות, הקצו מקורות כספיים לטובת פיתוח תשתיות בטבריה. חלק לא מבוטל ממקורות אלו הוקצו אך לא נעשה בהם שימוש בפועל. החלטת הממשלה תאפשר למשרד התיירות להסיט תקציבים ממקורות קיימים לטובת שיקום הטיבריום.

כלים מוניציפליים תומכי תיירות

פיתוח ושדרוג תשתיות תיירות בעיר

על מנת להביא למיצוי הפוטנציאל התיירותי בעיר טבריה, ולאור הרמה הנמוכה של התשתיות בעיר, יחד עם מצבה הפיננסי הרוד של העירייה, מוצע להקצות סך של מיליון ₪ מתקציבי המשרד לפיתוח הנגב והגליל לטובת פיתוח ושדרוג תשתיות תיירות בעיר.

הקמת יחידת תיירות עירונית ושיפור פני העיר

תפקידה של יחידת תיירות בעיר היא להשלים את חוויית התיירות למבקרים בה, ובייחוד לאלה מתוכם שנשארים למספר ימים. על מנת שיחידת התיירות תהיה אפקטיבית, נדרשת מסה משמעותית של חדרי מלון. מתוך ערי הליבה כמפורט בהחלטה, ערי התיירות עם המספר הגבוה ביותר של חדרי מלון הם אילת (כ-11 אלף), ירושלים (כ-10 אלפים) וטבריה (כ-4,500). יצוין כי אמנם לעיר נצרת אין יחידת תיירות עירונית, אולם מספר חדרי המלון הקטן יחסית בעיר (1395 בלבד), אינו מהווה מסה קריטית שתצדיק צורך ביחידה כזו. כמו כן, לעכו ולמצפה רמון יש יחידות תיירות עירוניות. בתוך כך, מבין שלוש ערי הליבה עם המספר הגבוה ביותר של חדרי מלון, העיר טבריה היא היחידה שאין בה גוף עירוני שמתכלל את פעילות התיירות בעיר. לכן, מוצע בהחלטה זו לתקצב הקמת יחידת תיירות עירונית. יחידה זו תעסוק בין היתר בהפקה בקידום ובשיווק אירועים רבי-משתתפים ובהליכי שיווק, מיתוג עירוני ופרסום. אירועים הם אמצעי באמצעותו ניתן למשוך קהל תיירים גדול לעיר ולסייע במיתוג החיובי של העיר. אחוז התיירות הנכנסת בעיר לפני מגפת הקורונה היה גבוה, מגפת הקורונה מחייבת בשלב ראשון התמקדות בתיירות הפנים והפקת אירועים מותאמים לתיירות הפנים ובשלב שני נדרש יהיה להפיק אירועים לתיירות הנכנסת שיסיעו להחזיר תנועה תיירות זו לעיר ואף להגדילה.

אזור התיירות העיקרי בעיר, קרי- מתחם טיילת אלון והרחובות המובילים אליה, גן העיר, רחוב הגליל ורחוב הבנים, מתוחזקים ברמה ירודה בשל חוסר תקציבי, יש לתקצב רכיבי טיפול ותחזוקה של אזור התיירות, בכדי לפתח את האזור ולהתאימו הן לתייר הישראלי והן לתייר הצלייני אשר מצפים לרמות תחזוקה וטיפול גבוהות בהגיעם ליעד תיירותי. נוסף על הטיפול בקיים נדרש לתקצב פעילויות ופיתוח תשתיות תיירותיות בכדי לסייע בשיקומה של העיר כעיר תיירות. כחלק מכך ובכדי לעודד את היזמים להשקיע בעיר, בשדרוג המלונות והתאמתם לתיירות פנים, יש להקצות תקציבים לעידוד השקעות פרטיות. הקצאת התקציבים ע"י משרד הפנים לעיריית טבריה לצורך מתן הכלים המוניציפליים מוטי תיירות, כאמור, תיעשה בהתאם לכללי בקרה שייקבעו לעניין זה.

עסקים קטנים ובינוניים

התפשטותו של נגיף הקורונה הביאה לפגיעה קשה בכלכלה. השפעה כלכלית זו היא קשה ועמוקה יותר על ערי התיירות. כפי שמצוין לעיל, טבריה בחייתה עיר מוטת תיירות נפגעה עד מאוד. נוכח זאת, במטרה לקדם את

כלכלת העיר, מוצע ליתן תקציב תוספתי לפעילות הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים שייועד לשיפור מצבם של העסקים הקטנים והבינוניים בעיר.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

תקציב

כאמור בגוף ההחלטה

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

עמדת שר האוצר – טרם נתקבלה תגובתם

עמדת שר הכלכלה והתעשייה – טרם נתקבלה תגובתם

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 4511 מיום 1 באפריל 2012

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעתו של היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה מצורפת להצעה.

סיווגים

תחום פעולה עיקרי: כלכלי-חברתי

כ"ו בסיון התש"ף

18 ביוני 2020

מוגש על ידי ראש הממשלה

ועל ידי שר הפנים

ועל ידי שר התיירות



ירושלים, כ"ו בסיוון, התש"ף

18 ביוני, 2020

סימוכין: 9764425371

חוות דעת משפטית הנלווית להצעה להחלטת ממשלה

נושא הצעת ההחלטה: סיוע לעידוד התיירות בעיר טבריה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

1. עניינה של הצעת ההחלטה במתן מענים לענף התיירות בעיר טבריה. בהתאם למפורט בדברי ההסבר להצעה, העיר טבריה נמצאת ברשימת "ערי הליבה" שהוגדרו במסגרת נהלי משרד התיירות לעניין פיתוח תשתיות תיירות ציבוריות. נהלים אלו מבוססים על שיקולים מקצועיים בתחום התיירות, ולקיומו של פוטנציאל תיירותי גבוה שאינו ממומש במלואו בערים אלו, מתוך הנחה שההתערבות הממשלתית תיעשה במקומות בהם קיים כשל שוק ולא בערים בהן חשוק הכלכלי-תיירותי פועל ביעילות תוך מיצוי הפוטנציאל הגלום בו.

מבין ערי הליבה, טבריה הינה העיר שבה כשל השוק הוא העמוק ביותר כפי שמפורט בהרחבה בדברי ההסבר להצעה. מצבה של הרשות המקומית ואיתנותה הפיננסית, כפי שמתוארים גם כן בדברי ההסבר תוך השוואה לערי הליבה האחרות, משליכים אף הם על יכולתה לספק את המעטפת הנדרשת לענף התיירות, בין היתר על ידי תחזוקת התשתיות בעיר וניקיון המרחב הציבורי. בנוסף, משבר הקורונה פגע באופן קשה בענפי התיירות והאירוח והביא לשיתוק כמעט מלא של ענף התעופה הבינלאומית על כל המשתמע מכך לעניין התיירות הנכנסת לארץ.

2. לאור האמור, ועל בסיס הנתונים והשיקולים המקצועיים המיוחדים את העיר טבריה בהקשר זה, מוצע כי הממשלה תסייע במימון פעולות לשם סיוע לענף התיירות בעיר טבריה, באמצעות מכלול כלים משלימים בתחום התיירות, כפי שפורטו בהצעה ובדברי ההסבר לה.

3. יצויין כי ההחלטה באה בהמשך להחלטה קודמת של הממשלה, החלטה מס' 4511 מיום 01.04.2012 בעניין "אלפיים שנה לטבריה – תכנית לפיתוח התיירות בעיר" (להלן – החלטת ממשלה 4511), אשר התקבלה גם היא על בסיס שיקולים מקצועיים בתחום התיירות ועל רקע הערכת משרד התיירות כי קיים פוטנציאל ניכר לצמיחה של ענף התיירות בטבריה אשר אינו ממומש בשל תשתיות לקויות והיצע מצומצם של בתי מלון איכותיים. כאמור בדברי ההסבר להצעה, חלקים מהחלטת ממשלה מס' 4511 לא מומשו במלואם וההצעה הנוכחית באה בהמשך להחלטה 4511 ועל רקע הנסיבות העדכניות, הכלל כמפורט בהצעה.

4. בסעיף 1 להצעה מפורטות הפעולות שיקדם משרד התיירות בעיר טבריה. במסגרת זו מוצע, בסעיף 1(א) להצעה, להקצות תקציב לטובת מענק מנהלי מיוחד לצורך עידוד הקמה והרחבה של בתי מלון וכן לצורך של השבה והסבה של מבנים לבתי מלון, באופן שיביא לתוספת חדרי אירוח לעיר. מענק מנהלי מיוחד לתחום זה הוקצה בעבר למשך מספר שנים במסגרת החלטה 4511, ומוצה במלואו. חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד התיירות בעניין "הענקת מענקים מנהליים בטבריה לסיוע להקמה ולחסימה של בתי מלון", מתייחסת לקשיים העשויים להתעורר במקרה של הענקת מענקים מנהליים כתוספת למענקים לפי חוק עידוד השקעות הון, התשי"ט – 1959 וזאת בהתאם לאמות המידה שנקבעו בחוות דעת המשנה



היועצת המשפטית

ליועמ"ש (כלכלי-פיסקאלי) בעניין "הענקת מענקים לעידוד השקעות הון מכוח סמכותה השירות של הממשלה". בהתאם לחוות דעתו של היועץ המשפטי למשרד התיירות, מדובר בתוספת למענק על פי חוק לאותם ייעודים ותכליות הקבועות בחוק, לפרק זמן מוגבל ועל פי אותם תנאים הקבועים בנהלי משרד התיירות למענקים על פי חוק ובנסיבות העניין אין מניעה משפטית במתן המענקים המנהליים.

5. בסעיפים 2-4 להצעה מפורטים כלים מוניציפליים מוטי תיירות שיקדמו משרד הפנים והמשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל. בדברי ההסבר מובהר בחקשר זה כי הקצאת התקציבים ע"י משרד הפנים לעיריית טבריה לצורך מתן הכלים המוניציפליים מוטי תיירות, כאמור, תיעשה בהתאם לכללי בקרה שייקבעו לעניין זה.

6. בסעיף 5 להצעה מוצע לרשום את הודעת משרד הכלכלה והתעשייה לפיה לאור היותה של טבריה עיר מוטת תיירות, בה מידת הפגיעה ממשבר הקורונה היתה רבה יותר, יתוגברו התקציבים המוקצים לסיוע לעסקים הקטנים והבינוניים בעיר.

7. יישום ההחלטה ייעשה בהתאם להוראות כל דין החל על העניין, לרבות חוק יסוד: משק המדינה וחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. יצוין כי מוצע לממן חלק מרכיבי ההצעה מהתקציבים שיועדו לטיפול במשבר הקורונה בהתאם לחוק יסוד: משק המדינה, הכל כמפורט בה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

ההצעה כאמור מבוססת על נימוקים מקצועיים המייחדים את העיר טבריה, כפי שפורטו בהרחבה בדברי ההסבר לה.

בשים לב לכל האמור לעיל, לרבות חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד התיירות הנזכרת לעיל לעניין מתן המענקים המנהליים כאמור בסעיף 1(א) להצעה, ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הופצה לשכבות המשפטיות של המשרדים הרלוונטיים. הערות שהתקבלו מן השכבות המשפטיות השונות וכן ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים הוטמעו בנוסח.

הלשכות המשפטיות של משרד הכלכלה, משרד הפנים ומשרד התיירות מסרו כי אין להם הערות להיבטים המשפטיים הנוגעים למשרדיהם.

עמדת היועץ המשפטי במשרד האוצר: ככלל, דרך המלך להקצאת כספים לרשויות מקומיות היא החלטת עדיפות לאומית, ככל שמתקיימים התנאים לכך, או לחילופין קביעת קריטריונים שוויוניים שפונים לכלל הרשויות. אולם, בנסיבות העניין בשים לב שכמקרה דנן מתקיימת רק בטבריה שורה של תנאים מקצועיים נוכח הפגיעה החמורה בה בעקבות משבר הקורונה – אין מניעה משפטית לאישור ההחלטה.

עמדת היועצים המשפטיים של המשרדים שהשרים העומדים בראשם מגישים את ההצעה:

לאור כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

יעל כהן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית