

תכנית סיוע לטבריה ולאזור סובב כנרת ולישיקום ושדרוג תשתיות תיירותיות ציבוריות כתוצאה מנזקי

הסערה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם, בהמשך להחלטת ממשלה מס' 120 מיום 1.6.2021 שעניינה "סיוע לעידוד התיירות בעיר טבריה", ובהמשך לסערה שהתחוללה בין ה-14 ל-15 במאי 2022 (להלן – **הסערה**) באזור הכנרת, אשר גרמה להצפות ולנזקים רבים למבנים ולתשתיות ציבוריות בחלקים נרחבים מטיילת יגאל אלון ובחופים הדרומיים של רצועת החוף המערבית של הכנרת, ובמטרה לתת מענה ממשלתי מקיף לתכנון, שיקום ושדרוג תשתיות תיירותיות ציבוריות בטיילת ובקו החוף, ובמטרה לסייע לעיר טבריה ולאגוד ערים כנרת, שבתחומן אירעו הנזקים, וכן לצורך מתן מענה מיידי ראשוני להוצאות דחופות בשל הסערה, מחליטים לפעול כדלקמן:

שיקום ושדרוג כולל בטיילת וקו החוף

1. להנחות את משרד התיירות לפעול לשיקום ופיתוח המרחב התיירותי תוך התאמת העבודות למשבר האקלים והתמודדות עם מזג אוויר קיצוני. משרד התיירות באמצעות החברה הממשלתית לתיירות (להלן – **החמ"ת**), גיבשו תכנית לקידום עבודות תשתית ופיתוח המרחב התיירותי ולרבות שדרוג הטיילת הראשית תוך שיקום נזקי הסערה. מוקדי התיירות מתוחמים: בצפון – רחוב ירדן וגן הניקוד; במזרח עם קו הכנרת – טיילת מרינה ויגאל אלון; במערב – ממשיק עם רח' הגליל; בדרום – טיילת החומה ואזורי החנייה הציבוריים. לצורך מימוש וביצוע התכנית, יקצו משרד התיירות ומשרד הפנים סך של 81 מיליון ש"ח בהתאם לחלוקה שלהלן:

סה"כ 81 מיליון ש"ח	תקציב (במיליוני ₪)					משרד
	2026	2025	2024	2023	2022	
64	13	13	13	13	12	תיירות
17	5	5	5	2	0	פנים

סיוע מיידי ראשוני להתמודדות עם נזקי הסערה

2. להנחות את משרד הפנים לסייע לעיריית טבריה באופן מיידי בהתמודדות עם נזקי הסערה הישירים והמידיים בתשתיות הציבוריות, לרבות מילוי בורות, שיקום קירות, מעקות ומדרכות, ניקוי סחף, שיקום מסלעה וכיוצא בזה. לצורך כך יקצה משרד הפנים, לטובת הרשות המקומית, סך של 3.5 מיליון ש"ח מתקציבו בשנת 2022. זאת בהתאם לקריטריונים ולכללי בקרה שייקבעו לעניין זה. ההוצאות שימומנו מכוח סעיף זה יהיו הוצאות בגין נזקי הסערה.

3. להנחות את משרד הפנים לסייע לאגוד ערים כנרת לפעול לשיקום הנזקים שנגרמו בחופים הדרומיים של רצועת החוף המערבית של הכנרת שהם באחריות אגוד ערים כנרת. לצורך כך יקצה משרד הפנים, לטובת אגוד ערים כנרת, סך של 2 מיליון ש"ח מתקציבו בשנת 2022. זאת בהתאם לקריטריונים ולכללי בקרה שייקבעו לעניין זה.

4. במידה ויתקבלו סכומי ביטוח בקשר עם נזקי הסערה באזורים בהם בוצעו הפרויקטים נשוא החלטת הממשלה, אלה יובאו בחשבון לעניין תקצוב העבודות.

היערכות למניעת נזקים עתידיים

5. להטיל על שרת התחבורה והבטיחות בדרכים, באמצעות השירות המטאורולוגי לפעול להקמת תחנת מדידה מטאורולוגית בצד המערבי של חוף הכנרת, בתחום העיר טבריה. הממשלה רושמת בפניה הודעת עיריית טבריה כי תקצה שטח בתחומה עבור הקמת התחנה בכפוף לנהלים ולכללים בעניין זה על פי דין ותדאג לתחזוקתה השוטפת בהתאם להנחיות השירות המטאורולוגי. לצורך כך יעביר משרד הפנים למשרד התחבורה והבטיחות בדרכים סך של 200 אלף ש"ח בחלוקה שווה בשנים 2022-2023.
6. להטיל על משרד האנרגיה לפעול במסגרת הסכם המסגרת עם החברה לחקר ימים ואגמים לישראל בע"מ (להלן – חיא"ל) במטרה להקים מערכת ניטור וחיזוי גלי פני שטח בכנרת בתחום העיר טבריה שתוכל להתריע על הצפי לפעילות גלית חריגה ותאפשר היערכות מתאימה מבעוד מועד. לצורך כך ובכפוף לקבלת החלטה בדירקטוריון החברה להקמת המערכת, יעביר משרד הפנים למשרד האנרגיה סך כולל של 170 אלף ש"ח לשנים 2022-2023.

מינוי מנהל פרויקט ייעודי

7. להטיל על שר התיירות למנות פרויקטור במיקור חוץ שיתכלל את יישומם של סעיפים 6-1 להחלטת ממשלה זו. לצורך כך יתקצב משרד התיירות את עלות העסקת הפרויקטור בכל אחת מהשנים 2022-2026.

כללי

8. אין בהחלטה זו כדי לגרוע מאחריותם של גורמים שלישיים, לרבות חברות ביטוח, לפיצוי ניזוקי הסערה על פי כל דין או הסכם ומובהר שהרשות המקומית תידרש למצות זכויותיה מולם, וכי כל סכום שיתקבל בהתאם להחלטה זו יוחזר על ידה למדינה, ככל שהניזוקים זכאים לקבלו מגורם שלישי אחר על פי כל דין והסכם.

תקציב

9. בהתאם לסעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לצורך מימון פעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף 40 לחוק האמור, יקצו משרדי הממשלה מתקציביהם את הסכומים המפורטים בהחלטה זו, בהתאם לטבלה בסעיף 10; משרדי הממשלה ואגף התקציבים במשרד האוצר רשאים להסכים ביניהם על הקצאה מתקציב שונה מהתקציב המפורט לעיל לשם ביצוע הפעולה המאזנת כאמור.
10. טבלת חלוקה תקציבית

סעיף	משרד	תקציב					סה"כ
		2022	2023	2024	2025	2026	
1	תיירות	12	13	13	13	13	64
	פנים	0	2	5	5	5	17
2	פנים	3.5	0	0	0	0	3.5
3	פנים	2	0	0	0	0	2
5	פנים	0.1	0.1	0	0	0	0.2
6	פנים	0.085	0.085	0	0	0	0.17

דברי הסבר

שיקום ושדרוג כולל בטיילת ובקו החוף

משרד התיירות אמון על מימוש הפוטנציאל התיירותי של ישראל, במטרה לעודד ולמשוך תיירים זרים להגיע לארץ ולהגדיל בכך את הכנסות המדינה. בהתאם לנתוני משרד התיירות, נכון לשנת 2019 עמדה ההוצאה היומית הממוצעת של תייר המבקר בישראל על כ-150\$ ליום. משרד התיירות בהיותו משרד כלכלי, אמון על מיצוי הפוטנציאל הכלכלי של מוקדי התיירות בישראל ועל שיפור מתמיד בחוויית התייר.

בבחינה שנעשתה על ידי משרד התיירות (קודם לסערה עליה יורחב בהמשך וללא קשר אליה), נמצא כי על מנת למצות את הפוטנציאל התיירותי של העיר טבריה, הנשענת בצורה משמעותית על הכנסות מענף זה, יש לפעול לשיקום ולשדרוג כולל של תשתיות תיירותיות ציבוריות בעיר, כפי שיובא בהמשך בדברי ההסבר. משרד התיירות, באמצעות החברה הממשלתית לתיירות, אף הכין פרוגרמה לשדרוג כולל של אזור טיילת יגאל אלון וקו החוף. פרוגרמה זו עשויה להוביל את העיר לצמיחה כלכלית משמעותית.

חוזר מנכ"ל משרד התיירות 03/2022 "פיתוח תשתיות תיירותיות ציבוריות", מקצה 70% מתקציב התשתיות של המשרד לפרויקטים תשתיתיים בערים עם פוטנציאל תיירותי גבוה (להלן – **ערי ליבה**). ערי הליבה כוללות את: ירושלים, אילת, מצפה רמון, עכו, נצרת, טבריה ורצועת החוף (שטחים במרחק של עד 300 מטר מקו החוף, לא כולל הרצועה שבין בת ים להרצליה). הכל בהנחה שההתערבות הממשלתית תיעשה במקומות בהם היא נדרשת ולא בערים בהן כוחות השוק משוכללים דיים ופועלים ביעילות תוך מיצוי הפוטנציאל הגלום בו.

הפוטנציאל התיירותי נמדד, בין היתר, באמצעות כוח המשיכה התיירותי של העיר ושל האזור בו היא שוכנת. טבריה משמשת כמרכז השירותים עבור התיירות הצליינים שהיא כרבע מכלל התיירות הנכנסת לישראל. בהשוואה לערי הליבה האחרות עם היקף משמעותי של חדרים, נכון לשנת 2021 היה הפדיון הממוצע לתייר שהתארח במלון בטבריה הנמוך ביותר, ועמד על 653 דולר בלבד, לעומת 725 דולר בירושלים, ו-1,051 דולר באילת. הסיבה לכך היא שהנכונות של תיירים לשלם בטבריה נמוכה יותר הואיל והתמורה הכללית עבור המחיר שלה זוכה התייר המבקר בעיר טבריה נחותה ביחס לערים האחרות בין היתר בשל מצב התשתיות בעיר, רמת התחזוקה והניקיון, וכן השירותים הכלליים הניתנים בעיר לאורחיה, ומכאן כאמור שנכונותו לשלם עבור המוצר התיירותי בעיר נמוכה.

תפוסת חדרי מלון בטבריה

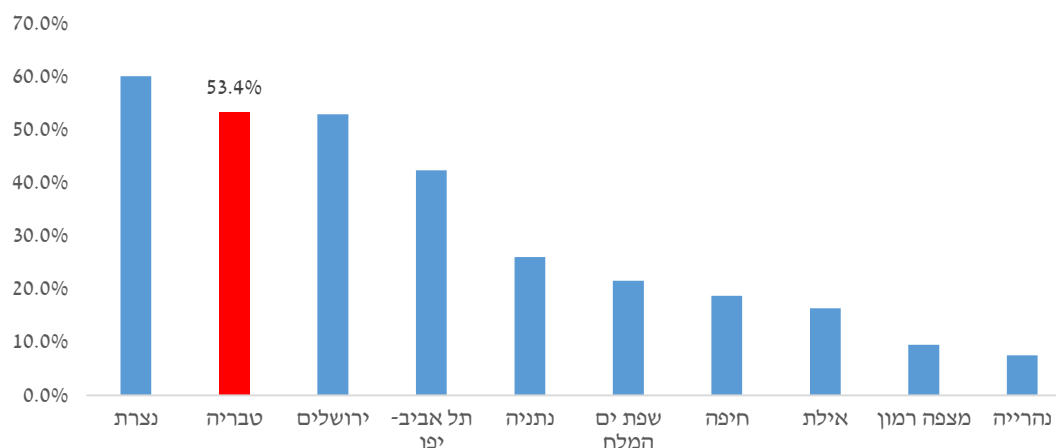
נכון לשנת 2022 בעיר טבריה כ-4,773 חדרי מלון (מתוך כ-57 אלף חדרי מלון בישראל – למ"ס). מדובר במוקד תיירות משמעותי עבור התיירות הנכנסת וכן עבור תיירות הפנים כאשר שיעור התיירות הנכנסת בלינות במלונות בעיר בשנת 2019, טרם תקופת הקורונה, היה 51%, לעומת 45% בשאר הארץ.

לינות תיירים וישראלים בטבריה וכלל ישראל 2019-2021 (המספרים באלפים, מקור למ"ס)

שנה	טבריה			כלל ארצי		
	לינות ישראלים	לינות תיירים	אחוז לינות תיירים	לינות ישראלים	לינות תיירים	אחוז לינות תיירים
2019	827	1,118	57%	13,690	12,126	47%
2020	425	207	33%	6,997	2,191	24%
2021	1,015	29	3%	14,716	202	1%

יצוין, כי משבר הקורונה פגע בעיר אנושות בעיקר בגלל הישענותה על התיירות הנכנסת שנעצרה כליל בתחילת 2020 ורק כיום מראה סימני התאוששות. על אף פתיחה מחודשת של ענף התעופה הבינלאומית, על רקע הסרה הדרגתית של הגבלות הקורונה, מתקשה העיר להתאושש מהמשבר. לראיה, תפוסת חדרי המלון בעיר עמדה נכון לרבעון הראשון של 2019 על 65.6%, וזאת לעומת הרבעון המקביל ב-2022, בה נאמד שיעור התפוסה על 30.6% בלבד, קרי, ירידה של 53.4%. מדובר בירידה החדה ביותר אחרי העיר נצרת (60.1%). בדומה לענף התיירות בירושלים שחוזה ירידה של 52.9% בשיעורי התפוסה בטווח הזמן כאמור, ובפער משמעותי מתל אביב-יפו (42.4%) ומנתניה (26%) המדורגות שלישית ורביעית במדד זה.

תפוסת חדרי המלון בטבריה ירדה בשיעור השני החד ביותר במהלך שלוש השנים האחרונות (פער ממוצע בין תפוסת חדרי המלון ברבעון I 2019 לרבעון I 2022)



יצוין כי בירושלים כעיר הבירה מופעלות במשך השנים תכניות ממשלתיות, האחרונה ביניהן תכנית לביא שאושרה בהחלטה 1512 מיום 29.5.2022, ואשר תחום התיירות נמנה על תחומי הפעולה בה. העיר נצרת נכללת בהחלטת ממשלה מס' 550 מיום 24.10.21 בנושא התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026, נקבע בין היתר כי משרד התיירות יפעל לפיתוח התיירות ביישובי התוכנית ובכלל זאת בעיר נצרת, בהתאם לתוכנית שתגובש עם הרשות לפיתוח כלכלי ואגף התקציבים באוצר, וכן כי לנוכח חשיבותה של העיר נצרת, הממשלה מנחה את הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים להביא החלטת ממשלה ייעודית בהמשך לעיר נצרת.

מעבר לכך מדורגת טבריה בין 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. נתונים אלה מעידים על תלות העיר בתעשיית התיירות אשר הנכס התיירותי המרכזי שלה הוא חזית הים ותשתיות החוף שהיו במצב ירוד שאף הוחרף בגין נזקי הסערה. מצב של תשתית מרכזית פגועה בטבריה עלול לגרום לנטישה של התיירים (תיירות נכנסת ותיירות פנים) ובעקבות זאת לפגיעה בעסקים רבים ובהם בתי מלון, מסעדות, אתרי ביקור ואחרים. הסיוע לעיר טבריה חיוני מאוד בשלב זה הן כדי לשמר את הנכס התיירותי המרכזי של העיר (חזית הים והטיילת) והפיכתו מחדש לאטרקטיבי והן בשל התלות של העיר בתיירות.

החלטות קודמות

ביום 21 ביוני 2020 התקבלה בממשלה הצעת החלטה שעניינה "סיוע לעידוד התיירות בעיר טבריה" (להלן – **החלטה 120**), הממשיכה את מאמצי שיקום תשתיות התיירות וחיזוק תחום התיירות בעיר, שבין היתר קודמו בהחלטת ממשלה "אלפיים שנה לטבריה – תכנית לפיתוח התיירות בעיר" (להלן – **החלטה 4511**) מיום 1 באפריל 2012. החלטות אלו באו על רקע דעיכה של ענף התיירות בטבריה על גם בשנים בהן היה גידול בהיקף התיירות הנכנסת לישראל, דעיכה אשר הגיעה לשיאה בתקופת מגפת הקורונה.

החלטה 120 כללה כלי סיוע בתחומים הבאים: עידוד הקמת מלונות ומענקים לפרויקטים בענף המלונאות, פעילויות מוטות תיירות לשיפור פני העיר (שכללו בין היתר ניקיון ותחזוקה בטיילת אלון), הקמת יחידת תיירות עירונית, וסיוע כספי לעסקים קטנים ובינוניים. ההחלטה לא עסקה בסיוע בשיקום ושדרוג כולל של הטיילת וקו החוף, אשר מהווים תשתיות תיירותיות ציבוריות עיקריות בעיר, ואשר במסגרת הטיפול בנזקי הסערה נוצרה ההזדמנות לשקם ולשדרגם. החלטה 4511 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 86.8 מיליון ₪, מתוכם כ-65 מיליון באחריות משרד התיירות. יובהר כי הסכום שעל משרד התיירות להקצות בהתאם לעיל כולל יתרות בפרויקטים מתוקף החלטה 4511 המצוינים בתחומי ההחלטה שבנדון. סעיף תוספת מענק מנהלי (20 מיליון ש"ח) מומש במלואו ואף מעבר לכך. פיתוח התשתיות התבצע באופן חלקי בשל מגבלות סטטוטוריות ומנהליות.

נזקי הסערה רק מעצימים את הצורך בהאצת הטיפול בתחומים שנמנו בהחלטה 120 והחלטה 4511.

שדרוג תשתיות תיירות ציבוריות מרכזיות בעיר

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, 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.

עיריית טבריה נמצאת זה כ-22 שנה בהליכי הבראה. מאמצי ההבראה שננקטו לאורך השנים על ידי משרד הפנים נשאו פרי רק בתקופה האחרונה, במקביל לכהונת הוועדה הממונה שהחלה בתפקידה בשנת 2020 ומכהנת גם נכון למועד כתיבת ההחלטה. למרות זאת, העירייה עדיין בתהליכים לאיזון תקציבי שמושפעים משנים רבות של חוסר יציבות, וגוררת גירעון מצטבר של כ-15% מתקציבה, וכן עומס מלוות של כ-24% מתקציבה. מצב זה של חוסר יציבות לאורך שנים רבות השפיע באופן שלילי על יכולותיה של הרשות לדאוג לתחזוקה ולשדרוג של נכסיה התיירותיים הציבוריים המרכזיים שהם בעיקר הטיילת והחופים הציבוריים. יחד עם נזקי הסערה

שיתוארו בהמשך, מצבם של תשתיות התיירות באזורים כאמור דורש טיפול ראשוני, שיקום ושדרוג על מנת לחזק את ענף התיירות בעיר. מוצע כי העבודות לשיקום הטיילת ולשדרוגה יכללו חיזוקים והגנות לטיילת ולקו החוף, על מנת להפחית את הסיכון מפני נזקי הצפות עתידיות.

סיוע מיידי ראשוני להתמודדות עם נזקי הסערה

בלילה שבין ה-14 ל-15 במאי 2022 (להלן – **ליל הסערה**) נשבו רוחות מזרחיות עזות בצפון הארץ ובפרט במדרונות המערביים של הגולן, הגליל העליון והכרמל אשר גרמה לנזקים קשים במיוחד בקו החוף המערבי של הכנרת, בשטחי העיר טבריה ואיגוד ערים כנרת. נתוני השירות המטאורולוגי מצביעים על כך שבלייל הסערה נשבו באזור הכנרת רוחות בעצמה ממוצעת של 40-60 קמ"ש ומשבים של 70-90 קמ"ש. הרוחות העזות גרמו הן לעליה במפלס הים בצידה המערבי של הכנרת והן להתפתחות גלים שהתנפצו על החופים המערביים. נוכח העובדה כי מפלס מי הכנרת בליל הסערה היה הגבוה ביותר במהלך התקופה הנמדדת, ועמד על 209.7 מטרים מתחת לפני הים (27 ס"מ מתחת לקו האדום העליון), הגלים שנוצרו כתוצאה מהרוח המזרחית, גרמו להצפות ברצועת החוף המערבית של הכנרת, ולנזקים כפי שיפורטו בהמשך. יודגש כי במהלך 30 השנים האחרונות היו רק שני מקרים בלבד של נשיבת רוח מזרחית בעוצמה דומה בכנרת: האחד ב-11.03.1992, גם כן תחת מפלס כנרת גבוה ולכן הביא להצפות ולנזקים דומים; והאירוע השני התרחש ב-11.05.2007 במפלס הנמוך בשני מטרים מהמפלס הנוכחי והסתיים ללא נזקים משמעותיים.

על פי חוות דעת של מינהל חירום במשרד הפנים מיום 24 במאי 2022 לגבי פגעי הסערה, הנזקים החמורים ביותר נגרמו לטיילת אלון בטבריה, וכן נגרמו נזקים לחופים הדרומיים ברצועת החוף המערבית של הכנרת, לרבות למספר חופים הנמצאים באחריות איגוד ערים כנרת. חוות הדעת מציינת כי לא נגרמו נזקים נוספים מלבד באזורים המצוינים לעיל ולכן לא נדרשת תכנית סיוע נוספת מעבר להחלטה זו.

הנזק בטיילת כולל נזקים הדורשים מענה ראשוני מיידי, שחלקם מהווים אף סכנה לציבור, כגון בורות שנפערו כתוצאה מהסערה, הרס ה"דק" לכל אורך אזור המסעדות בחלקה הצפוני יותר של הטיילת, מפגעים וסלעים הדורשים פינוי, הרס המרצפות בחלקים נרחבים של הטיילת וכיוצא בזה. נזקים ישירים אלו דורשים מענה מיידי של מילוי בורות, ניקיון אזור הטיילת והחוף, חיזוק מעקות ותיקונים נוספים לכל אורכה של הטיילת ושל אזור המרינה.

כמו כן, נגרמו נזקים לחופים פרטיים וציבוריים בחופים הדרומיים ברצועת החוף המערבית של הכנרת, ולמעגן הדיג באזור זה. החלטת זו מסייעת בתיקון ושיקום התשתיות הציבוריות בלבד, והן כוללות את החוף הנפרד, חוף גנים, רצועת חמי טבריה והמרכז הימי, וכן את מעגן הדיג (ההצעה אינה כוללת סיוע בגין חופים פרטיים שנפגעו). יש צורך בעבודות נרחבות לחיזוק המסלעה התומכת את שביל ההליכה שמסביב למעגן הדיג, ולניקוי הסחף שנערם במים בתחום המעגנה. יודגש כי הדייגים במעגן הדיג עוסקים במקצוע זה לפרנסתם ומרביתם ללא מקצוע נוסף שעשוי לסייע להם להתקיים בתקופה זו.

מצבה הכלכלי של העיר

טבריה מסווגת באשכול חברתי-כלכלי 4, ומוגדרת כרשות המקבלת מענק איזון. כמוזכר לעיל, בהתאם לדוחות המבוקרים לשנת 2020, לרשות גרעון מצטבר המהווה כ-15% מהכנסותיה. זה 22 שנים הרשות נמצאת בתכנית הבראה, והחל משנת 2020 מכהנת בה ועדה ממונה מטעם משרד הפנים. הרשות נמצאת באיזון גבולי בשנים האחרונות וכל הוצאה חריגה עלולה לגרור את הרשות לגרעון שוטף.

גם בראייה כלל ארצית נמצאת העיר טבריה במצב פיננסי ירוד : בחינה השוואתית של נתוני הדוחות המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2020, בקרב רשויות מקומיות הדומות באופיין לעיריית טבריה (עירויות, אשכול חברתי – כלכלי 1-4, אשכול פריפריאליות 1-4) מצביעה על כך שממוצע החוב לנפש של רשויות אלה עומד על 1,722 ש"ח לשנה בעוד החוב לנפש של עיריית טבריה הוא הגבוה ביותר מבין הרשויות הנ"ל ועומד על 3,293 ש"ח, פער של 91% לעומת הממוצע. נתונים תקציביים נוספים מצביעים על טבריה כרשות במצוקה אשר זקוקה להתייחסות מיוחדת עקב גירעון מצטבר גבוה (כמעט כפול מן הממוצע). להלן השוואת נתונים פיננסיים ברשויות המקומיות האמורות לעומת עיריית טבריה :

שם הרשות	אשכול חברתי-כלכלי	פריפריאליות	עומס חוב (גרעון מצטבר ועומס מלוות)
טבריה	4	3	39.0%
עכו	4	4	31.2%
צפת	2	3	25.9%
נתיבות	3	4	24.8%
ערד	4	3	24.4%
עארבה	2	4	22.4%
דימונה	4	3	22.3%
סכנין	3	4	21.8%
אופקים	3	3	17.7%
טמרה	2	4	15.0%
רהט	1	4	2.3%

כל הנתונים הנ"ל מצביעים על רשות מקומית, המתקשה להתגבר על אירועים בלתי שגרתיים המחייבים הוצאה כספית חריגה, כמו הסערה האחרונה, ללא סיוע חיצוני של הממשלה, ולכן מוצע לתת מענה מידי לסיוע בהתמודדות עם נזקי הסערה.

סיוע בטיפול ראשוני ושיקום החופים באחריות איגוד ערים כנרת

נזקי הסערה נגרמו בחופים הדרומיים אשר באחריות עיריית טבריה וכן במספר חופים אשר באחריות איגוד ערים כנרת (צינברי, ברניקי, שקמים וחוקוק). הנזקים הינם קלים יותר ביחס לנזקים בחופי העיר טבריה אך הינם עדיין משמעותיים, ותיקונם מחייב מענה ראשוני ומיידי כגון ניקוי הצטברות סחף, ניקיון החוף ופינוי הפסולת אשר בתוך המים ותיקון מעקות, והן מענים שיקומיים כגון תיקון המסלעות, תיקון משטחי אספלט וכיוצא בזה. יצוין כי חופים אלו נסגרו לפעילות עד לאחר השלמת הטיפול הראשוני ויש בכך גם פגיעה בתיירות ובעסקים הנהנים מהפעילות בהם.

היערכות למניעת נזקים עתידיים

הקמת תחנת מדידה

בהתאם לחוות דעת של השירות המטאורולוגי, הקמת תחנת מדידה בשטחי העיר טבריה היא פעילות מניעתית יעילה וזולה יחסית ומוצע לתקצב אותה.

תחנה מטאורולוגית מודדת את תנאי מזג האוויר השונים – רוח, גשם, טמפרטורה, לחות וכיו"ב. בעזרתה, ניתן לזהות התפתחות תנאי מזג אוויר חריגים ולהפיק התרעות בפני תנאי מזג אוויר המסכנים חיי אדם ורכוש. כך

למשל, אפשר לזהות התחזקות של הרוח, הכבדה בעומס החום, עוצמות גשמים גבוהות וכיו"ב. נתוני הרוח בטבריה יאפשרו גם להתריע מפני התפתחות גלים, זרמים ונחשולי סערה בכינרת. מדידה רציפה לאורך זמן מאפשרת בניית סטטיסטיקה אקלימית של העיר, הנחוצה לצורך קביעת תקני התכנון שלה.. כך למשל, מדידה רציפה של הרוח מאפשרת לייצר סטטיסטיקה נכונה של כיוון ועצמת הרוחות ולקבוע סיפי חריגות של הרוח הנדרשים לתכנון מבנים. בטבריה אין כיום תחנה מטאורולוגית תקנית ונתוני מזג האוויר אינם מועברים לשירות המטאורולוגי. כתוצאה מכך, בחלק מהמקרים לא יכול השירות לזהות כראוי התפתחות מזג אוויר חריג ואינו יכול לספק ניתוחים סטטיסטיים מהימנים הנדרשים לתכנון הניקוז, תקני רוח על מבנים וכיו"ב. באירוע הסערה בו עסקינו, לא הגיעו לשירות המטאורולוגי נתוני רוח מהעיר, נתונים נדרשים להוצאת התרעה בנדון. היעדר רצף מדידות מהעיר פוגע גם ביכולת להכיר את שכיחות התופעה ולתכנן את המבנים בה באופן מותאם. לצורך הקמת מטאורולוגית תחנה על העיריה להקצות מקום מתאים לכך ולספק את התשתיות הנדרשות.

לפיכך, מוצע להטיל על משרד התחבורה והבטיחות בדרכים באמצעות השירות המטאורולוגי הקמת ותפעול תחנה מטאורולוגית עירונית, על בסיס העברה חד פעמית של המימון הנדרש על ידי משרד הפנים. השירות המטאורולוגי הישראלי הוא המנחה המקצועי של הגופים הציבוריים בנושא ניטור מזג האוויר, על בסיס תקני והנחיות ארגון המטאורולוגיה העולמי. מוצע לפיכך כי השירות יסייע לעירייה בבחירת המיקום המתאים להקמת תחנת המדידה, בהגדרת תכולת ומפרט הציוד הנדרש, בהגדרת שגרות התחזוקה והכיול הנדרשות, ולאחר הקמתה – יפקח על פעולתה התקינה וייעזר בה על מנת לדייק את התחזיות והאזהרות לעיר. בעתיד, לאחר מספר שנות מדידה רציפה, יוכל השירות לייצר ניתוחים סטטיסטיים של אקלים העיר הנדרשים לתכנון מושכל, למניעת נזקים עתידיים.

הקמת מערכת ניטור וחיזוי גלי

הנזקים החריגים שנגרמו לרכוש באירוע של מאי 2022 נגרמו כנראה משילוב יוצא דופן של תנאים בעיקר לאור הרוחות החריגות בעוצמתם שנשבו ממזרח למערב ויצרו גלים גבוהים ועוצמתיים שאינם מוכרים מהכנרת. מערכת ניטור וחיזוי גלי פני שטח בכנרת הייתה יכולה להתריע על הצפי לפעילות גלית חריגה והייתה מאפשרת היערכות מתאימה.

המכון לחקר ימים ואגמים לישראל מפעיל מערכת לחיזוי גלים בים תיכון אשר ניתן ליישם בכנרת. על מנת לבנות ולהפעיל מערכת זאת בכנרת יש לפעול בשני כיוונים מקבילים - מדידות ומידול. המדידות יתבצעו בעזרת סנסור גלים וזרמים בדומה לזה שמשמש בחופי הים התיכון. מד הזרם והתוסף למדידת גלים מקובע לקרקעית ויכול לספק מדידות רציפות לאורך זמן. על בסיס המדידות ניתן יהיה לכייל את מודל הגלים לאגם. מודל הגלים שמשמש את חיא"ל בים תיכון הינו מודל SWAN שכאמור יוכל לעבור התאמה וכיול לכנרת. מדובר במודל גלי פני שטח המתאים לכנרת כיוון שהוא מתחשב בצמחייה חופית וסדימנטים שהינם שני גורמים חשובים באזור החופי של הכנרת. המודל בוחן ומחשב שורה ארוכה של מאפיינים פיזיקליים של גלי פני שטח. בזכות הניסיון שיש בחיא"ל בהפעלת מודל כזה עבור ים תיכון יהיה צורך רק בחודשים בודדים לשם הכנת המודל, יישומו ובדיקתו בכנרת. התוצרים של מודל הגלים כוללים ספקטרום גלי פני שטח, גובה הגלים, תדירות וכיוון התקדמות הגל. ישנו ממשק משתמש באתר של חיא"ל עבור חופי ים תיכון אותו ניתן יהיה לאמץ לכנרת. חישוב ופרסום תחזיות יתאפשר בהינתן תנאי שפה של רוחות, טמפי ולחות יחסית של האוויר מהשירות המטאורולוגי אם הנתונים ייקלטו באופן אוטומטי במערכת החישוב של המודל באמצעות קו תקשורת נתונים.

יצויין כי החלטת דירקטוריון החברה בנושא תתקבל בהתאם לגדרי סמכותו ושיקול דעתו ואין בהחלטה זו כדי לחייב את החברה הממשלתית בקבלת החלטה.

מינוי פרויקטור

לצורך מעקב וליווי יישום ההחלטה, הכוללת פרויקט תקציבי גדול, במרחב תיירותי משמעותי, אשר מערב גורמים רבים בענף התיירות, ימונה פרויקטור שיתכלל ויתאם את פעילות פיתוח התשתיות הפיזיות, ושיהיה אחראי לעקוב אחר העברת התקציבים, התקדמות מימוש הסעיפים השונים, ודיווח תקופתי למנכ"ל משרד התיירות על תמונת המצב העדכנית ביותר. הפרויקטור יועסק במיקור חוץ.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

תקציב

כמפורט בהחלטה

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שרת האנרגיה – תומכת

שרת התחבורה – תומכת

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב.

סיווגים

סיווג ראשי : 01 ביצועי
תחום פעולה עיקרי : 02 חברה וכלכלה

מגישים : ראש הממשלה

שרת הפנים

ושר התיירות

כ"ד בסיון, התשפ"ב

23 ביוני 2022



היועצת המשפטית

ירושלים, כ"ד סיוון, התשפ"ב
23 ביוני, 2022

חוות דעת משפטית הנלווית להצעה להחלטת ממשלה

נושא הצעת ההחלטה: סיוע לטבריה ולאזור סובב כנרת ולשיקום ושדרוג תשתיות תיירותיות ציבוריות כתוצאה מנזקי הסערה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

1. בהחלטת ממשלה מס' 120 מיום 1.6.2021, שעניינה "סיוע לעידוד התיירות בעיר טבריה", ניתן סיוע בתחום התיירות לעיר טבריה, על בסיס שיקולים מקצועיים רלוונטיים, זאת לאור דעיכה של ענף התיירות בבעיר גם בשנים בהן היה גידול בתיירות הנכנסת לישראל, דעיכה אשר הגיעה לשיאה בתקופת מגפת הקורונה. להחלטה 120 קדמה גם החלטה 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.
2. ההצעה הנוכחית, אשר באה בהמשך להחלטה 120 הנ"ל, מבוססת גם היא על שיקולים מקצועיים רלוונטיים, אשר פורטו בהרחבה בדברי ההסבר לה. כאמור בדברי ההסבר, העיר טבריה נמצאת ברשימת "ערי הליבה" שהוגדרו במסגרת נהלי משרד התיירות לעניין פיתוח תשתיות תיירות ציבוריות. נהלים אלו מבוססים על שיקולים מקצועיים בתחום התיירות, ועל קיומו של פוטנציאל תיירותי גבוה שאינו ממומש במלואו בערים אלו, מתוך הנחה שההתערבות הממשלתית תיעשה במקומות בהם כוחות השוק אינם מאפשרים את מיצוי הפוטנציאל הגלום בהם.
- בדברי ההסבר להצעה מובאים נתונים המעידים על עוצמת כשל השוק בטבריה, אשר גם מתקשה להתאושש מהמשבר שנגרם בשל מגיפת הקורונה. יצוין כי מהנתונים המוצגים בדברי ההסבר בכל הנוגע להיבט של שינויים בשיעורי תפוסה בחדרי מלון, עולה כי העיר נצרת היא היחידה שחוותה ירידה חדה יותר מטבריה וכי מצבה של ירושלים דומה לטבריה. כפי שמובהר בדברי ההסבר בירושלים, עיר הבירה, מופעלות במשך השנים תכניות ממשלתיות בהתאם לאמור בחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל. האחרונה שבהן היא תכנית לביא שאושרה בהחלטה 1512 מיום 29.5.2022, ואשר תחום התיירות נמנה על תחומי הפעולה בה. העיר נצרת נכללת בהחלטת ממשלה מס' 550 מיום 24.10.21 בנושא התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026, אשר במסגרתה נקבע בין היתר כי משרד התיירות יפעל לפיתוח התיירות ביישובי התוכנית ובכלל זאת בעיר נצרת, בהתאם לתוכנית שתגובש. עוד נקבע בהחלטה 550 כי לנוכח חשיבותה של העיר נצרת, הממשלה מנחה את הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים להביא החלטת ממשלה ייעודית בהמשך לעיר נצרת.
3. כאמור בדברי ההסבר מצבה של הרשות המקומית - אשר בה מכהנת כיום וועדה ממונה - ואיתנותה הפיננסית משליכים אף הם על יכולתה לספק את המעטפת הנדרשת לענף התיירות, בין היתר על ידי תחזוקת התשתיות בעיר וניקיון המרחב הציבורי. מהצד אחר העיר תלויה במידה רבה בהכנסותיה מענף התיירות, כאשר הנכס התיירותי המרכזי שלה הם חזית הים ותשתיות החוף שהיו במצב ירוד לכתחילה (עוד לפני הסערה שתואר להלן).
4. לכל האמור לעיל מצטרפת העובדה שבליה שבין ה-14 ל-15 במאי 2022 ארעה סערה אשר גרמה לנזקים קשים במיוחד בקו החוף המערבי של הכנרת, בשטחי העיר טבריה ואיגוד ערים כנרת, כמפורט בהרחבה בדברי ההסבר.
5. הצעת ההחלטה מבוססת אפוא על הנתונים והשיקולים המקצועיים שפורטו בהצעה ובדברי ההסבר לה, אשר מייחדים את העיר טבריה, ולעניין פעולות הסיוע המידי להתמודדות עם נזקי הסערה- גם את איגוד ערים כנרת, והיא כוללת את הפעולות שיפורטו להלן:
 - שיקום ושדרוג כולל בטיילת ובקו החוף- בבחינה שנעשתה על ידי משרד התיירות (עוד לפני הסערה שהוזכרה לעיל) נמצא כי על מנת למצות את הפוטנציאל התיירותי של העיר טבריה, הנשענת בצורה משמעותית על הכנסות מענף התיירות, יש לפעול לשיקום ולשדרוג כולל של תשתיות תיירותיות ציבוריות בעיר. במסגרת זו גם הוכנה פרוגרמה לשדרוג כולל של אזור הטיילת וקו החוף בעיר,



היועצת המשפטית

- אשר על בסיסה יבוצעו עבודות תשתית ופיתוח, תוך התאמת העבודות למשבר האקלים ולהתמודדות עם מזג אוויר קיצוני, במטרה להפחית את הסיכון מפני נזקי הצפות בעתיד.
- סיוע מיידי להתמודדות עם נזקי הסערה הישירים והמידיים בתשתיות הציבוריות בטבריה ובחופים שבאחריות איגוד ערים כנרת, כמפורט בהצעה.
 - הקמת תחנת מדידה מטאורולוגית בצד המערבי של הכנרת והקמת מערכת לניטור וחיזוי גלי פני שטח בכנרת, כל זאת במסגרת הערכות למניעת נזקים בעתיד.
- עוד מוצע להטיל על משרד התיירות להעסיק פרוייקטור במיקור חוץ לתכלול יישום הצעת ההחלטה.
6. בהצעה מובהר כי אין בה כדי לגרוע מאחריותם של גורמים שלישיים, לרבות חברות ביטוח, לפיצוי ניזוקי הסערה על פי כל דין או הסכם ומובהר שהרשות המקומית תידרש למצות זכויותיה מולם, וכי כל סכום שיתקבל בהתאם להחלטה זו יוחזר על ידה למדינה, ככל שהניזוקים זכאים לקבלו מגורם שלישי אחר על פי כל דין והסכם.
7. יישום ההחלטה ייעשה בהתאם להוראות כל דין החל על העניין, לרבות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 ודיני המכרזים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

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

הצעת ההחלטה מובאת לאישור הממשלה לאחר שראש הממשלה הודיע ביום 20.6.2022 על הכוונה לקדם הצעת חוק להתפזרות הכנסת ולאחר שהכנסת אישרה, ביום 22.6.2022, בקריאה טרומית את הצעת החוק להתפזרות הכנסת ה-24. ככל שהצעת החוק להתפזרות הכנסת תאושר בשלוש קריאות, הרי שפניה של מדינת ישראל למערכת בחירות. בהתאם להנחיות היועמ"ש לממשלה, במצב דברים זה יש לאזן בין חובת האיפוק בעשייה של הממשלה היוצאת לבין הצורך בעשייה ובשמירה על רציפות הפעילות הממשלתית, ובהתאם לכך לבחון האם ניתן להביא כעת את הצעת ההחלטה לאישור הממשלה. עבודת המטה המקצועית ביחס להצעה הנוכחית נעשתה עוד לפני שנמסרה הודעת ראש הממשלה הנזכרת לעיל. ההצעה כוללת, בין היתר, פעולות הנדרשת בעקבות נזקי הסערה שארעה באמצע חודש מאי, ואשר ביצוע נדרש בדחיפות. במסגרת זו נכללות עבודות שיש להתחיל בביצוען באופן מיידי, גם מבחינה בטיחותית, לצד עבודות שיחייבו שלבי תכנון מוקדם ויבוצעו בטווח הבינוני. דהיינו, בהיבטי שיקום הנזקים מדובר הן על צעדים מיידיים וקצרי טווח, והן על צעדים שתחילתם מידית אך משכם ארוך יותר. לאור עונת התיירות המתקרבת, אשר תמשך עד לסוף חגי תשרי, יש חשיבות גם כן להביא את תשתיות התיירות המרכזיות בעיר למצב סביר וראוי המוכן לקליטת התיירים, הן מבחינה בטיחותית והן מבחינת נראות וערך המוצר התיירותי המוצע למטייל.

עיקר התקציב בהצעה מיועד לעבודות השיקום והשדרוג של הטיילת, ועבודות אלו יבוצעו בשלבים כאשר השלב הראשון והמיידי, שיבוצע על פי הנמסר לנו עד לסוף שנת 2022, הוא היערכות ומדידה ועדכון הפרוגרמה הקיימת (מעודכנת לשנת 2020) עד ליציאה למכרז, אשר לאחריו יחלו שלבי הביצוע. בנוסף כוללת ההצעה פעולות מניעתיות, שנועדו להקטין את הסיכון לנזקים דומים בעתיד.

היקפה הכספי של ההצעה בהשוואה לפעולות בתחומי התיירות אינו מבוטל אולם לא מדובר בתקציב שיש בו כדי להשפיע על שינוי כללי של סדרי העדיפויות של הממשלה.

ההצעה ממוקדת בתשתיות ציבוריות באתרים מסוימים, ובעיקר בעיר טבריה, והיא נשענת לעניין זה על השיקולים המקצועיים הרלוונטיים לנושא. כאמור לעיל, מדובר בהחלטה השלישית המובאת לאישור הממשלה בעשור האחרון, ואשר עניינה סיוע בתחום התיירות בטבריה על בסיס מקצועי, באופן שניתן ללמוד ממנו על כך שמדובר בעניין מקצועי שאינו פרי מדיניותה של ממשלה אחת בלבד. זאת ועוד, ההצעה מובאת לאישור לאחר שנתיים שבהם מגיפת הקורונה פגעה קשות בעיר, באופן שמקשה על התאוששותה.

מעבר לכך, ההצעה מתמקדת כל כולה בתשתיות ציבוריות, ואינה כוללת הטבות לפרטים או לעסקים מסוימים, והכל בשעה שבעיר טבריה מכהנת וועדה ממונה.

לאור האמור, נראה כי החשש להשפעת שיקולי התמודדות בבחירות על ההחלטה הוא נמוך, והגם שמתקיימת מידה מסוימת של כבילת שיקול דעתה של הממשלה הבאה, הרי שלאור הצורך החיוני שהוצג כבר בעת הזו ויוכל לקבל מענה במסגרת ההחלטה, אין מניעה משפטית לקדמה.



היועצת המשפטית

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הופצה ללשכות המשפטיות של המשרדים הרלוונטיים. הערות שהתקבלו בהיבטים משפטיים הוטמעו בנוסח.

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

לאור כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה. חוות דעת זו מקובלת על הייעוץ המשפטי במשרדי הפנים והתיירות.



 יעל כהן, עו"ד
 סגנית בכירה ליועצת המשפטית