

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי | התשפ"ב-2022

ביקורת מערכתית

ניהול התיירות ברשויות המקומיות





ניהול התיירות ברשויות המקומיות

רקע

פיתוחו המושכל של ענף התיירות וניהולו יכולים לתרום לכלכלה של המדינה, האזור והרשות המקומית – להביא צמיחה ושגשוג באמצעות יצירת מקומות תעסוקה והגדלת הצריכה; להגדיל את מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות מארנונה עסקית ולתרום לצמצום פערים חברתיים ותרבותיים. עד פרוץ משבר הקורונה במרץ 2020 היה ענף התיירות בישראל במגמת צמיחה – בשנת 2019 נכנסו לישראל כ-4.9 מיליון תיירים – שיא של כל הזמנים, אולם עדיין פחות מהפוטנציאל המוערך בכ-17.9 מיליון תיירים. מגפת הקורונה גרמה למשבר בענף – ההכנסות מתיירות בישראל צנחו בשנת 2020 בכ-67%, והיקף הכניסה של תיירים לישראל צנח בכ-82%. למרות זאת, אנליסטים צופים כי הענף עשוי להתאושש כמעט לחלוטין עד שנת 2025. לכן, בראייה צופה פני עתיד, חשוב שהרשויות המקומיות ינתחו את מצב התיירות ואת האפשרויות לשיפור התשתיות בענף והפוטנציאל לפיתוחו, כדי שלאחר משבר הקורונה הן יהיו ערוכות כראוי לביקוריהם של תיירים.



נתוני מפתח

425
מיליון ש"חסך חיובי הארנונה
לבתי מלון ב-109
רשויות מקומיות
שהטילו חיוב כזה**33.5**
מיליארד ש"חהערך המוסף של ענף
התיירות ב-2019**17.9**
מיליוןמספר התיירים
הפוטנציאלי
משמונה המדינות
העיקריות שמהן
מגיעים תיירים
לישראל**4.9**
מיליוןמספר התיירים
שביקרו בישראל
ב-2019. ב-2020
הייתה ירידה של
כ-82% במספר
התיירים**2**מספר הרשויות
שיש להן תוכנית
אב לתיירות בתוקף
מתוך שבע
הרשויות שנבדקו;
שלוש רשויות
היה תיק היערכות
לחירום בתחום
התיירות**670**
מיליון ש"חהסכום שהשקיעו
הממשלה וחמש
רשויות מקומיות
בשדרוג ופיתוח של
אזורי תיירות בתחומן
בשנים 2013-2021**55,618**מספר חדרי המלון
במלונות תיירות
ב-2019**25,000**מספר הנכסים
הפעילים להשכרה
לטווח קצר ב-2019
(אומדן)

פעולות הביקורת

בחדשים יוני 2021 – ינואר 2022 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא ניהול התיירות בעיריות: **חיפה, טבריה, ירושלים, נצרת, צפת, רמלה ותל אביב-יפו** (להלן – העיריות או הרשויות שנבדקו). ככלל, ממצאי הביקורת מתייחסים לשנים 2017 – 2021. הביקורת התמקדה בבדיקת הנושאים האלה: מנגנוני ניהול התיירות ברשויות המקומיות, פעולות שיווק ומיתוג, השירות לתייר, היערכות לחירום ומצב הניקיון והתחזוקה של אזורי התיירות.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

אסדרת מנגנון ניהול התיירות ברשויות המקומיות – משרד התיירות לא הסדיר את נושא ניהול התיירות ברשויות המקומיות. גם משרד הפנים, המאסדר של הרשויות המקומיות, לא קבע הנחיות לגבי מנגנון הניהול הרצוי של תחום התיירות. עם זאת משרד הפנים השלים במועד הביקורת עבודת מטה ופרסם תיאור לתפקידו של מנהל יחידת התיירות ברשויות המקומיות הכולל גם תנאי סף לאיש התפקיד.



מנגנון ניהול התיירות ברשויות המקומיות – לא בכל הרשויות שנבדקו יש גורם ייעודי לניהול כולל של תחום התיירות: בעיריית טבריה הוחל בביסוס גורם כזה; בנצרת פועל יועץ חיצוני, אבל אין יחידה עירונית שזה ייעודה השוטף, וניסיונות לאתר מועמד מתאים לניהולה לא צלחו; בצפת הייתה תחלופה תדירה בתפקיד מנהל התיירות; בירושלים פועלת רשות סטטוטורית נוסף על העירייה; ואילו בחיפה, ברמלה ובתל אביב-יפו פועלות בתחום זה עמותות עירוניות לצד פעילות של עוד גורמים. בשל המבנה הארגוני של העיריות וחלוקת הסמכויות בתוכן ובינן לבין התאגידים העירוניים שלהן, גופי הניהול לא מתכללים את כל הפעילות בתחום ואין להם סמכויות בכל הנושאים הרלוונטיים לפיתוח התיירות, ובפרט בנוגע לתחזוקת האתרים, לשדרוגם ולניקיונם – נושאים המצויים בסמכותן של יחידות אחרות בעיריות.

פעילות מועצת הרשות – מלבד מועצת עיריית תל אביב-יפו, שדנה פעם אחת בסוגיה מערכתית של ניהול התיירות ומפעם לפעם באירועים תיירותיים ובנושאים שוטפים, ומלבד מועצת עיריית טבריה, שדנה מפעם לפעם בנושאי תיירות ובהקמת יחידת ניהול התיירות בעיר, מועצות העיריות אינן דנות בסוגיות ניהול מערכתיות הנוגעות לתחום התיירות אלא במסגרת דיון בנושאים נקודתיים, כגון שאילתה על מיזמים מסוימים ואישור תב"רים.

הקמת ועדת תיירות ופעילותה – בעיריות חיפה, טבריה, נצרת וצפת מועצת העירייה לא בחרה ועדת תיירות. מנגד, המועצות של עיריות ירושלים, רמלה ותל אביב-יפו הקימו ועדת תיירות. בתל אביב-יפו ועדת התיירות התכנסה פעמיים בשנים 2019 – 2021. ברמלה התכנסה הוועדה פעם אחת בכל אחת מהשנים 2019 – 2020 ולא התכנסה ב-2021, ואילו בירושלים לא התכנסה הוועדה בשנת 2019, ובשנים 2020 – 2021 היא התכנסה פעמיים בכל אחת מהשנים האמורות.

תוכניות אב ברשויות המקומיות – משרד התיירות לא קבע קווים מנחים או עקרונות לגיבושן של תוכניות אב לתיירות, לתכולתן ולאופן עדכון. לחמש משבע העיריות שנבדקו – חיפה, טבריה, ירושלים, צפת ורמלה – אין תוכנית אב לתיירות לשנים הקרובות. כמו כן, לגבי התוכניות הקיימות נמצא כי רמתן אינה אחידה.

התיירות בתכנון המתארי המקומי – לנצרת, צפת ורמלה אין תוכניות מתאר כוללניות מאושרות. בצפת וברמלה החל תהליך התכנון המתארי והוא נמצא בראשיתו. גם לירושלים אין תוכנית מתאר כוללנית מאושרת. בתחילת שנות האלפיים החלה העירייה לגבש תוכנית מתאר שקבעה את עקרונות התכנון של העיר, אך היא לא אושרה למתן תוקף. עם זאת, התוכנית משמשת מסמך מדיניות. לחיפה יש תוכנית מתאר כוללנית שאושרה ב-2019, לטבריה יש תוכנית מתאר שאושרה ב-2014 ולתל אביב-יפו יש תוכנית מתאר כוללנית שאושרה ב-2016.

מדידת האפקטיביות של פעולות השיווק – העיריות חיפה, ירושלים, נצרת ותל אביב-יפו מודדות את האפקטיביות של פעולות שיווק שהן עושות. לעומת זאת, העיריות טבריה ורמלה מסרו כי אינן מבצעות מדידות מסוג זה, ועיריית צפת לא הציגה מדידות כלשהן.



סקרי שביעות רצון – עיריית תל אביב-יפו ערכה סקרי שביעות רצון בקרב תיירים; העירויות **חיפה, טבריה, ירושלים, נצרת, צפת ורמלה** לא ערכו סקרים כאלו, אף שיש בכוחם לנטר את הנושאים הטעונים שיפור או שימור.

הנגשת אתרי המרשתת – החקיקה מחייבת נותן שירות ציבורי לבצע התאמות באתר המרשתת שלו במטרה להנגיש את כל תוכני האתר לאנשים עם מוגבלות. אתרי המרשתת התיירותיים של העירויות שנבדקו לא הונגשו באופן מלא לאנשים עם עיוורון כנדרש בחקיקה. כמו כן, נמצאו ליקויים במידע שהם כוללים ובאפשרות לקבל מענה טלפוני בתחום ההנגשה בכלל. הדבר פוגע ביכולתם של אנשים עם מוגבלויות לממש את זכותם לשוויון. עוד נמצא כי עיריית **נצרת** ערכה את האתר התיירותי רק בעברית, וכי באתר של עיריית **צפת** היה רק מבוא קצר באנגלית. שאר העירויות – **חיפה, ירושלים, טבריה, רמלה ותל אביב-יפו** ערכו את האתרים בשתי שפות לפחות. אף עירייה לא ערכה את האתר שלה בשפה הערבית.

היערכות לטיפול בתיירים במצבי חירום – לשלוש עירויות – חיפה, ירושלים ותל אביב-יפו היו תיקי היערכות לטיפול בתיירים במצבי חירום, אך היו בהם חוסרים נקודתיים של פריטי מידע נדרשים, כגון רשימת האמצעים שעומדים לרשות העירייה – כלי רכב, עלונים ואמצעי הסברה לתיירים. לעירויות **טבריה, נצרת, צפת ורמלה** לא היו במועד הביקורת תיקי היערכות כנדרש; עיריית **טבריה** מסרה כי בעקבות הביקורת הכינה תיק היערכות לחירום.

רמת התחזוקה והניקיון של אזורי התיירות – ממשלת ישראל וחמש מהרשויות המקומיות שנבדקו השקיעו בפיתוח אזורי התיירות בשמונה השנים האחרונות כ-670 מיליון ש"ח. אל מול השקעה זו נמצאו ליקויי תחזוקה ורמת ניקיון נמוכה, כגון שילוט פגום, מפגעי ריצוף, ערימות פסולת, כתמי סחי על המדרכות וגידור מרושל של אתרי בנייה, ובפרט באזורי התיירות בערים **טבריה, צפת, נצרת ורמלה**. ניטור מספר פריטי הפסולת בסוירים באזורי התיירות מצביע על כך שבשש מתוך שבע הערים שנבדקו – **חיפה, טבריה, נצרת, צפת, רמלה ותל אביב-יפו** – נמצאו פריטי פסולת פזורים בכמות רבה יחסית לנדרש במצב נקי (שבו אין פריטי פסולת כלל או יש פריטים ספורים). **בנצרת** היו 33 פריטי פסולת בממוצע לכל 100 מטר, ונצפו שמונה מפגעי פסולת בולטים; **ברמלה** – 27 פריטים בממוצע ו-10 מפגעים; **בצפת** – 23 פריטים בממוצע ושמונה מפגעים; **בטבריה** – 20 פריטים בממוצע ו-12 מפגעים; **בחיפה** – 14 פריטים בממוצע ו-10 מפגעים; **בתל אביב-יפו** – 13 פריטים בממוצע ומפגע אחד; ו**בירושלים** היו תשעה פריטים בממוצע ושני מפגעים.



התיירות בתכנון המתארי – מבין העירויות שנבדקו, תל אביב-יפו היא היחידה שיש לה תוכנית אב לתיירות לשנים הקרובות ותוכנית מתאר כוללנית עדכנית, ויש הלימה בין התוכניות.

ניקיון אזורי התיירות בירושלים – בירושלים נספרו באזורי התיירות הכי מעט פריטי פסולת בממוצע לכל 100 מטר (תשעה), וגם נצפו מעט מפגעי פסולת וניקיון במרכז העיר ובעין כרם.



עיקרי המלצות הביקורת

מוצע כי משרד התיירות יבחן בשיתוף משרד הפנים והרשויות המקומיות שיש בהן פעילות בתחום התיירות את המצב הקיים ויגבש, לאחר עבודת מטה ובדיקה של הנעשה בעולם, עקרונות, קווים מנחים או המלצות לפעילותו של הגורם המנהל של תחום התיירות ברשויות המקומיות ולמנגנוני התיאום שלו עם גורמים נוספים. מוצע לשקול להקים גופי ניהול או גורמים מתכללים אחרים שישרתו כמה רשויות מקומיות, ובפרט ברשויות קטנות וסמוכות.

מוצע כי מליאות המועצות בעיריות שנבדקו ידונו לפחות פעם בשנה בנושאים מערכתיים של ניהול התיירות בתחומן. הדבר עשוי להועיל לקידום התיירות בעיר, לחיזוק התיאום בין הגורמים השונים ולקבלת החלטות אסטרטגיות. מוצע לוועדות התיירות שהוקמו להתכנס ככלל בתדירות גבוהה יותר ובפרט בעיתות משבר כדי ללוות באופן שוטף את ניהול התיירות בעיר, לבחון תוכניות ומיזמים לפיתוח התחום ולעקוב אחר מימושם.

מומלץ לעיריות **חיפה, טבריה, ירושלים וצפת** להכין תוכנית אב לתיירות בתחומן לשנים הקרובות ולעריית **רמלה** להמשיך בגיבוש התוכנית שהחלה להכין. מוצע שהתוכניות יעסקו במכלול ההיבטים, לרבות היערכות למשברים ולעיתות חירום, מנגנוני תיאום בין הגורמים השונים ומנגנון עדכון, דיווח ובקרה על יישום התוכנית. מומלץ שהרשויות המקומיות שאין להן תוכניות מתאר כוללניות יגבשו תוכניות כאלו, משום שתוכניות המתאר הכוללניות הן הבסיס הסטטוטורי שמתווה את כיווני הפיתוח של הרשות המקומית במגוון תחומים ובהם התיירות, וזאת מתוך ראייה כוללת. עוד מוצע כי משרד התיירות יבחן בשיתוף משרד הפנים את הצורך לקבוע לרשויות המקומיות או לאשכולות של רשויות (איגודי ערים) קווים מנחים ועקרונות לגיבוש תוכניות אב לתיירות, ולקבוע מתכונת לדוגמה, שתוכל לשמש את הרשויות השונות ואף לחסוך בעלויות של הכנת תוכניות פרטניות.

מומלץ לעיריות **טבריה, צפת ורמלה** למדוד את האפקטיביות של פעולות השיווק שהן עושות כדי לטייב ולעדכן את הפעולות בהתאם.

מומלץ לעיריות **חיפה, טבריה, ירושלים, נצרת, צפת ורמלה** לעשות סקרי שביעות רצון בקרב תיירים ומבקרים בעיר כדי לנטר את הנושאים הטעונים שיפור או שימור ולהפיק לקחים. מוצע לשקול כי הסקרים יתייחסו גם לתיירים שלא הגיעו ללשכות המידע או לסיורים.

על העיריות שנבדקו לפעול לשיפור ניכר בהנגשת האתרים, תוך הסתייעות ככל הנדרש במורשה לנגישות השירות. מומלץ שמשרד התיירות יכין, בשיתוף נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ומשרד הפנים, הנחיות בעניין זה לכל העיריות המפעילות אתר מרשתת.

על עיריות **נצרת, צפת ורמלה** להשלים את הכנתם של תיקי התכנון לחירום בהתאם להנחיות. היעדר מידע חיוני זה עלול לשבש את המענה שיש לתת לתיירים הזרים ועקב כך לפגוע במתן הטיפול לתיירים, בתדמיתה של מדינת ישראל וביחסי החוץ שלה. על העיריות **חיפה, ירושלים ותל אביב-יפו**, שרוב התיירים הזרים מבקרים בהן, לפעול להשלמת כל הפרטים הנדרשים בתיק התכנון לחירום.



מוצע לעיריות שנבדקו למפות את מצב הניקיון והמפגעים באזורי התיירות ולנצל את תקופת המשבר כדי לשפר את מצב התחזוקה של אזורים אלו ואת חזותם. בשל ההבדלים שנמצאו בין הערים והאזורים ברמת הניקיון ובחזות המרחב, מוצע לעיריות שנבדקו לקיים למידת עמיתים בנושא, להפיק לקחים מהניסיון המשותף ולבחון יחד דרכים אפקטיביות לשיפור חזות המרחב הציבורי בכלל ואזורי התיירות בפרט, כדי שהמשאבים שהעיריות משקיעות בנושא יישאו פרי. עוד מומלץ כי משרד התיירות יבחן מודל לתקצוב הפיתוח של תשתיות תיירות אשר יכלול מימון לתחזוקה שוטפת לכמה שנים. בדרך זו תתאפשר שמירה על ההשקעות לצד התחזוקה והניקיון של אתרי התיירות לאורך זמן.

השינוי במספר חדרי המלון בערים שנבדקו ובכלל המדינה ושיעור השינוי, 2015 – 2020

כל המדינה	תל אביב - יפו	צפת	נצרת	ירושלים	טבריה	חיפה
-----------	---------------	-----	------	---------	-------	------

+4,997	+1,360	-50	+295	+1,079	+374	+63
+10%	+18%	-14%	+27%	+11%	+9%	+4%



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

בביקורת עלה כי ניהול התיירות ברשויות המקומיות אינו מוסדר. כמו כן, יש פערים בין העיריות שנבדקו ברמת הניהול, בהיקפו ובעקביותו. אלו נקודות התורפה של המצב הקיים: היעדר סמכויות וחוסר בהירות של מנגנוני התיאום בין הגורמים הנוגעים בדבר, היעדר תכנון ארוך טווח ורמה ירודה של התחזוקה והניקיון של אזורי התיירות.

כדי להיערך ליום שאחרי משבר הקורונה ולממש את הפוטנציאל הגלום בענף התיירות, מוצע לאפיין את גופי הניהול והתכנון, לקבוע את הסמכויות שלהם, לגבש קווים מנחים לשיטות עבודה רצויות ולהגדיר תקנים ומנגנוני בקרה לאיכות השירות לתייר ולאיכות המרחב הציבורי התיירותי, תחזוקות וניקיונו. מוצע כי הדרג הנבחר ברשויות המקומיות יגלה מעורבות גדולה יותר בפיקוח על ניהול התיירות, בקידומה ובפיתוחה, וכי הפיתוח והקידום של התיירות יעוגן בתכנון מתארי כוללני ותקף של היישובים.

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי | התשפ"ב-2022



פרק שני
ביקורת
כספית

