

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ג | מאי 2023



המשרד להגנת הסביבה

# תחזוקה וניקיון של אתרי תיירות בישראל





## תחזוקה וניקיון של אתרי תיירות בישראל

### רקע

ענף התיירות הוא אחד מהענפים הגדולים והצומחים בכלכלה העולמית, והוא מתפתח בהתאמה לתהליכי הגלובליזציה ולגידול האוכלוסייה. לאורך ההיסטוריה שימשה ארץ ישראל מקום מפגש רב-לאומי ורב-תרבותי, ולפיכך מדינת ישראל היא צומת של תיירות מורשת עולמית ולאומית. משאב התיירות משמש מנוע לצמיחה כלכלית. על כן נחוצה מדיניות השואפת למקסם את היתרונות הכלכליים, הסביבתיים והחברתיים הטמונים במשאב זה באמצעות תכנון וניהול של שירותי התיירות ושל אתרי התיירות וכן באמצעות פיתוח גישות צופות פני עתיד לעיצוב מדיניות תיירותית.

בבסיס מיצוי הפוטנציאל של ענף התיירות עומדת שביעות רצונם של התיירים, אשר משפיעה על בחירת היעד התיירותי, מהווה יתרון תחרותי וקובעת את הפוטנציאל העסקי שלו. קיימים כמה גורמים מרכזיים שמשפיעים על שביעות רצונו של התייר מביקורו באתר תיירות, ובהם חזות אתר התיירות המושפעת מהתחזוקה, הניקיון, הבטיחות והנראות שלו. לתחזוקה ולשימור של אתרי תיירות, נוסף על תרומתם לערכי התרבות והמורשת, יש חשיבות כלכלית בשמירה על ההשקעה הכספית הציבורית שבוצעה בפיתוח האתר. תחזוקה ושימור מסייעים לשמור על נכסי המורשת עבור הדורות הבאים באמצעות הבטחת המצב הפיזי שלהם. כמו כן רמת התחזוקה משפיעה על בטיחות אתרי התיירות. בניהול התחזוקה, הנראות והניקיון של אתרי התיירות בישראל מעורבים גורמי אסדרה, מימון, ניהול ופיקוח בשלטון המרכזי, בשלטון המקומי, בחברות ממשלתיות ובמגזר הפרטי. משרד התיירות הוא הגורם המוביל את תחום התיירות ברמה הלאומית, והוא מסתייע בחברות הממשלתיות שבאחריותו כזרוע לביצוע פרויקטים של תשתיות תיירותיות ציבוריות. במסמך עיקרי מדיניות הממשלה מיוני 2021 צוין בין היתר כי שיפור חוויית התייר באמצעות השבחת איכות השירות בדגש על נושאי נראות, תחזוקה וניקיון "היא קריטית להשגת השפעה מכסימלית ויתרון תחרותי" בתחום התיירות לאורך זמן. עוד נכתב כי "עיקר המאמץ בתחום זה יושקע בשיפור השירות הניתן לתייר, תוך קביעת סטנדרטים לניקיון ולתחזוקה של אתרים ציבוריים ועמידה בהם".



## נתוני מפתח

**ציון 33**  
**מתוך 100**

הציון שנתנו מורי הדרך  
בסקר של משרד מבקר  
המדינה למצב תחזוקתם של  
תאי השירותים באתרי  
התיירות בישראל

**כ-10 שנים**

מצב מתמשך של תחזוקה  
וניקיון לא נאותים באתרי  
תיירות בישראל כפי  
שמשתקף מעבודות  
ומבדיקות שעשו משרד  
התיירות וחמ"ת

**כ-1.2**  
**מיליארד ש"ח**

סך השקעות משרד התיירות  
בפיתוח אתרי תיירות בישראל  
בשנים 2011 - 2020

**ציון 48**  
**מתוך 100**

ציון שביעות הרצון של מורי  
הדרך ממצב הנראות והניקיון  
של אתרי תיירות בישראל

**רק ב-18%**

מאתרי התיירות  
שבפיתוחם השקיע משרד  
התיירות בשנים 2011 -  
2020 נעשית ביקורת  
תחזוקה על ידי יחידת  
הביקורת במינהל חוויית  
התייר של משרד התיירות

**75%**  
**עד 87%**

שיעור השפעת מצב רכיבי  
התחזוקה באתרי התיירות  
(ניקיון, בטיחות, שילוט, סימון  
שבילים ועוד) על ההחלטה  
של המטיילים לחזור ולבקר  
בהם

## פעולות הביקורת

בחדשים ינואר עד אוגוסט 2022 בדק משרד מבקר המדינה את נושא התחזוקה והניקיון של אתרי תיירות בישראל. הבדיקה נעשתה במשרד התיירות, בחברה הממשלתית לתיירות (חמ"ת), בחברה הממשלתית להגנות ים המלח (חל"י), ברשות העתיקות, ברשות הטבע והגנים (רט"ג) ובקרן קיימת לישראל (קק"ל). בדיקות השלמה ובירורים נעשו במשרד ירושלים ומורשת ובמשרד האוצר; במשרד להגנת הסביבה; ובמועצה לשימור אתרי מורשת בישראל. הביקורת כללה היבטים שונים, ובהם מיפוי מצב התחזוקה והניקיון של אתרי התיירות בישראל (המצב הפיזי או מצב התחזוקה והניקיון); אחריות משרד התיירות בתחום תחזוקת אתרי התיירות בישראל; ניהול התחזוקה בגופים המבצעים את פיתוח אתרי התיירות; הבקרה על התחזוקה והניקיון של אתרי התיירות והאכיפה של תחומים אלה; וההשקעה בפרויקטים תיירותיים ואובדן הערך התיירותי שלהם.

לצורך בחינה עדכנית של מצב התחזוקה והניקיון באתרי תיירות בישראל קיים משרד מבקר המדינה בשנת 2022 הליך שיתוף ציבור באמצעות שני סקרים שביצע בנושא: האחד בקרב יותר מ-1,600 מורי דרך פעילים, וסקר נוסף של דעת קהל שהופץ בקרב 600 מטיילים



ישראלים פעילים מאוכלוסייה הטרוגנית כמדגם מייצג. שביעות הרצון של הנסקרים מהמצב הפיזי של אתרי התיירות תורגמה לסולם ציונים שבין 0 ל-100 (הציון 0 הוא הנמוך ביותר ו-100 הוא הגבוה ביותר).

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

**תחזוקה לא נאותה באתרי תיירות כחסם תיירותי** - עלה כי שורה של סקרים וביקורות תחזוקה שעשו משרד התיירות וחמ"ת בעשר השנים האחרונות משקפים תמונת מצב מתמשכת של תחזוקה וניקיון לא נאותים בחלק מאתרי התיירות. כך למשל ברוב האתרים (68%) שנבדקו בסקר אגודת מורי הדרך משנת 2017 היה מחסור בתאי שירותים ציבוריים; ב-50% מהאתרים שנבדקו השילוט היה חסר או לא תקין; 38% מהאתרים שנבדקו לוקים בבעיות בטיחות; ב-26% מהאתרים התשתיות אינן תקינות; בכ-20% מהאתרים שנבדקו יש בעיות נגישות, חניה והצללה; וב-10% עד 15% קיימת בעיית ניקיון. ההשלכות של מצב זה הוגדרו בעבודות אלו, בין היתר, כחסם למימוש הפוטנציאל התיירותי בישראל; כסיכון קריטי לפעולות המשרד; כפגיעה בתשתיות התיירות; כפגיעה בחוויית התייר; כאובדן ערך ההשקעה בפיתוח תשתיות תיירות; וכפגיעה בתדמיתה של מדינת ישראל.

**מצב מתמשך של תחזוקה וניקיון לא נאותים** - הסקרים שעשה משרד מבקר המדינה בקרב כ-1,600 מורי דרך וכ-600 מטיילים פעילים העלו כי מצבם הפיזי של חלקים מאתרי התיירות בישראל איננו מיטבי, וכי הם מתוחזקים ברמה בינונית עד נמוכה (טווח ציונים ממוצע של 53 עד 75). עוד עלו הממצאים האלה:

- **שביעות רצון בפילוח לפי סוגי אתרי תיירות** - ניכר כי שביעות הרצון הנמוכה ביותר של המטיילים ומורי הדרך היא ממצב התחזוקה והניקיון באתרי התיירות העירוניים: בסקר המטיילים הציון הממוצע שהתקבל בגין שביעות הרצון ממצב התחזוקה והניקיון באתרי תיירות עירוניים היה נמוך (66), ובסקר מורי הדרך התקבל ציון ממוצע נמוך אף יותר (53). אשר לאתרי ארכיאולוגיה והיסטוריה, צלינות ודת, שמורות טבע וגנים לאומיים עלה כי בסקר המטיילים שביעות הרצון הממוצעת מהמצב הפיזי באתרים אלה היא בינונית (73 - 76), ובסקר מורי הדרך שביעות הרצון הממוצעת היא נמוכה (56 - 58).

- **שביעות הרצון מהבטיחות והשלמות של תשתיות באתרי תיירות** - מורי הדרך הביעו שביעות רצון נמוכה מכל רכיבי התחזוקה באתרי התיירות: רכיב הבטיחות והשלמות של תשתיות האתרים והתחזוקה הכללית בהם קיבל ציון ממוצע 52; רכיב הנראות והניקיון של האתרים קיבל ציון ממוצע 48; רכיב שילוט הכוונה ותאורה באתרים קיבל ציון ממוצע 48 ורכיב מצב תאי השירותים באתרי התיירות קיבל ציון ממוצע 33.

**פעולות משרד התיירות** - הביקורת העלתה כי קיים פער בין ההבנה האסטרטגית שמציג משרד התיירות במסמכיו לגבי המצב הבעייתי של תחזוקת אתרי התיירות, שאותו העריך בסקר הסיכונים שביצע כ"קריטי", וכן בהכרה של המשרד בעובדה כי רמת תחזוקה ירודה



זו גורמת לפגיעה בתיירות, בחוויית התייר ובתדמיתה של ישראל בעולם - לבין פעולותיו בעניין זה הלכה למעשה, בהיותו אחראי להתוויית מדיניות בתחום התיירות:

- **הגדרת "אתר תיירות" - משרד התיירות לא הגדיר בין בחזר מנכ"ל, בין בנוהלי המשרד ובין במסמך אחר, מהו אתר תיירות, ולא קבע אמות מידה להכרה באתר מסוים כאתר תיירות. היעדרן של אמות מידה משרדיות ברורות להגדרת המונח "אתרי תיירות" עלול לגרום ממשרד התיירות כלי בסיסי לניהול פעולות והשקעת תשומות בתחום עיסוקו המרכזי, ולהקשות עליו להחיל מדיניות אפקטיבית בעניין זה.**
- **מעקב ופיקוח - עלה כי מתוך 77 תשתיות ואתרי תיירות שבהם השקיע משרד התיירות כ-1.2 מיליארד ש"ח בשנים 2011 עד 2020 מתקציבי פיתוח תשתיות תיירות ציבוריות (אתרי צת"פ) - רק 14 אתרים (18%) נכללים ברשימת האתרים לביקורת של יחידת הביקורת במינהל חוויית התייר במשרד התיירות, ורק חמישה אתרים (6%) נמצאים ברשימת ההיצע התיירותי לצורך איסוף נתונים בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.**
- **הגדרת המונח "תחזוקה" - משרד התיירות לא הגדיר מהי תחזוקה במסמכים השונים המשמשים אותו בהתנהלותו מול מבקשי התמיכות וחברות הביצוע הממשלתיות. כמו כן המשרד לא הגדיר מהי אחזקת שבר ומה בינה ובין תחזוקה. כתוצאה מכך חסרה הגדרה עקרונית למהות התחזוקה באתרי תיירות הנדרשת מהגורמים הנוגעים בדבר ולחובותיהם בהקשר זה, לרבות הרשויות המקומיות, חברות הביצוע הממשלתיות והקבלנים שעימם הן מתקשרות.**
- **קביעת מדיניות - אף שמשרד התיירות זיהה במהלך השנים את נושא התחזוקה כסיכון קריטי לפעילות המשרד ולתדמיתה של התיירות בישראל, הוא לא ביצע מיפוי סדור ומעמיק של הנושא ולא פעל לגיבוש תמונה של מצב התחזוקה של אתרי התיירות בישראל. המשרד לא הציב נושא זה כיעד מרכזי ולא נקט את הפעולות הדרושות מצידו בעניין, למשל אימוץ גישות תחזוקה קיימות, קידום הצעות שהובאו לפניו לטיפול מערכתי בקושי זה וגיבוש תוכנית פעולה משל עצמו.**
- **מיפוי מצב אתרי תיירות - משרד התיירות לא מיפה ולא ניתח לעומק את מצב אתרי התיירות. כמו כן, על אף הנתונים השליליים שהועלו בסקרי משרד התיירות (בשנים 2009 עד 2017 מסתמנת מגמת ירידה רציפה ושביעות רצון נמוכה מציון 78 לציון 62). מאמצע 2017 ואילך צמצם משרד התיירות את הנושאים שלגביהם הוא בוחן את שביעות רצון התיירים ולכן אין ברשותו מידע מעודכן על מידת שביעות הרצון של התיירים בהיבטי הניקיון זה חמש שנים. היעדר תשתית נתונים מבוססת לקבלת החלטות וליצירת סדרי עדיפויות אינו מאפשר למשרד התיירות לאתר חסמים ולנהל מדיניות אפקטיבית לתחזוקתם, ניקיונם ובטיחותם של האתרים. נוסף על כך, נתוני התיירות שמעביר משרד התיירות ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה בנוגע לביקורי תיירים באתרי תיירות הם נתונים חלקיים בלבד.**
- **ניהול סיכונים - משרד התיירות זיהה במסגרת הליך ניהול סיכונים שביצע את הסיכון הנובע מהיעדר תחזוקה כקריטי, ואולם הוא לא ביצע פעולות להפחתת הסיכונים שזיהה, כנדרש בהליך של ניהול סיכונים. כמו כן הוא לא פעל לקביעת מדיניות ולאימוץ מודל תחזוקה אפקטיבי עם בעלי העניין כדי לנהל את הטיפול בסיכון ובכך לצמצם את ליקויי התחזוקה הכרוניים.**



**הבטחת המענה לתחזוקה באמצעות המנגנון החוזי של משרד התיירות עם חברות הביצוע הממשלתיות** - המנגנון הנוכחי הכולל נוהל לתמיכה בתשתיות תיירות (נוהל צת"פ), הסכמי מסגרת של משרד התיירות עם חל"י וחמ"ת והסכמים עם מקבלי התמיכות המחזיקים באתרי התיירות, ובו מעוגנת האחריות לביצוע התחזוקה, נותר כמעריך פורמלי ולא אפקטיבי במקרה של הפרות. להלן עיקרי הממצאים בעניין זה:

- **היעדר התייחסות לכל היבטי התחזוקה בנוהל צת"פ** - נוהל צת"פ כולל הנחיה כי הרשות מקבלת התמיכה אחראית לתחזוקת הפרויקט השוטפת והרציפה. עם זאת, הנוהל אינו מפרט מהי תכולת הדרישה של המשרד בנוהל זה מהרשויות "לבצע את כל הנדרש לשם אחזקתו השוטפת והרציפה של הפרויקט". בנוהל אין התייחסות מפורשת להיבטים מסוימים של תחזוקה, כגון שמירה על הבטיחות, הטיפול, הניקיון, הגינון והשילוט; בנוהל גם אין גם התייחסות לתחזוקה מונעת. הדבר פותח פתח לאי-הסכמות עתידיות בדבר החובות המוטלות בעניין זה על מי שקיבלו תמיכות מהמשרד.

- **מענה לתחזוקה בעת תיעודף השקעות** - עלה כי לפי נוהל צת"פ ציון הסף הנדרש לתקצוב פרויקט תיירות שהכניסה אליו חופשית הוא 65, ואילו ציון הסף הנדרש לתקצוב פרויקט תיירות שהכניסה אליו בתשלום הוא 70. מכאן עולה כי פרויקט יכול לקבל ציון אפס בעניין יכולת התחזוקה ועדיין לזכות בתמיכה כספית, ומכאן שגם התנהלות בעייתית בעבר של הרשות בתחזוקת חסר של פרויקטים שמומנו מכספי תצ"פ אינה פוסלת, לבדה, מתן תמיכה חדשה. כמו כן, למעט שני מקרים חריגים, המשרד לא עצר מימון מרשויות מקומיות אף שהיה מודע לכך שבעבר הן לא תחזקו כראוי אתרי תיירות שבתחומן.

- **התייחסות חלקית לנושא התחזוקה בהסכמי המסגרת** - הסכם המסגרת בין משרד התיירות לחמ"ת, המבצעת חלק ניכר מפרויקטי התיירות בישראל (בשנים 2015 - 2021 הועברו על ידי המשרד לביצוע חמ"ת 126 פרויקטים בסך כולל של כ-591.1 מיליון ש"ח), לא כלל התייחסות לנושא התחזוקה ולא כלל הוראות שלפיהן חמ"ת מתחייבת להעביר את האחריות לתחזוקה למקבל הפרויקט באמצעות כתב התחייבות. עוד עלה שהסכמי המסגרת של המשרד עם חמ"ת וחל"י אינם מטילים עליהן את החובה לפקח על מקבל הפרויקט ולוודא שהוא קיים את התחייבויותיו בעניין ביצוע התחזוקה.

- **היעדר סנקציות בהסכמים עם מקבלי התמיכות** - ההסכמים של חמ"ת וחל"י עם מבקשי התמיכות אינם כוללים סנקציות או אמצעים מוסכמים שאפשר לנקוט במקרה של הפרה. כמו כן חמ"ת ומשרד התיירות אינם מקיימים פיקוח ובקרה בנוגע לביצוע התחזוקה בפרויקטים אלה מול מבקשי התמיכות שהפרו את התחייבויותיהם בנושא התחזוקה.

**היעדר אפקטיביות של יחידת הביקורת** - רשימת הפרמטרים המופיעים בטופס לביקורת אתרים תיירותיים כוללת רק היבטים של נראות וניקיון. כמו כן עלה כי 82% מהאתרים אשר פותחו בשנים 2013 עד 2020 בסיוע משרד התיירות, לאחר שאושרו בצת"פ, אינם נכללים במאגר האתרים של יחידת הביקורת. כן נמצא כי מתוך 1,545 ביקורות שביצעה יחידת הביקורת באתרי תיירות החל בנובמבר 2020 עד תחילת אפריל 2022 בנוגע



ל"התרשמות הכללית" ממצב האתרים, ב-75% מהביקורות נתנו המבקרים של יחידת הביקורת ציון טוב מאוד בפרמטר ההתרשמות הכללית מהאתר; ב-19% מהביקורות הם נתנו ציון טוב; ורק בכ-1% מהן ניתן ציון גרוע. לנוכח הממצאים שעלו בדוח ביקורת זה בנוגע למצב התחזוקה של אתרי התיירות ולנוכח העמדות שהציגו משרד התיירות וחמ"ת לגבי מצבם המדורדר של אתרים רבים, הניקוד האמור מעלה שאלות בנוגע לאפקטיביות של הביקורות שמבצעת יחידת הביקורת.

**היעדר סמכויות אכיפה** - בהיעדר סמכויות אכיפה, המשרד מנסה להסדיר ליקויים שעלו בביקורות תחזוקה באמצעות הפניית בקשות בכתב לתיקון ליקויי תחזוקה לרשות המקומית שבתחומה נמצא האתר שבו נמצאו הליקויים.

**ונדלים באתרי קק"ל** - בשנים 2020 עד 2021 התגלו 578 מקרי ונדלים באתרי קק"ל. יצוין כי נכון למאי 2022 התגלו בשנה זו עוד 151 אירועים כאלה. בעקבות תופעה רחבה זו יש צורך בהחלפת אלפי פריטים שהושחתו; למשל באזורים מנשה והשרון לבדם הוחלפו בשנים 2016 עד 2021 1,200 שולחנות, 900 יחידות מנגל, 900 שלטים ו-360 מתקני משחקים כתוצאה מוונדליזם. פגיעה חמורה נוספת נגרמת ליערות כתוצאה מכלים ממונעים, כגון טרקטורונים הנעים בשטחי היערות ומביאים למפגעים רבים כמו פריצת שבילים חדשים שגורמים למפגעי סחף, פגיעה בעצים ובצמחייה ופגיעה נופית. עלה כי ביחידת הפיקוח של קק"ל פועלים תשעה פקחים, ואולם לנוכח היקפי השטחים הגדולים והפתוחים שלהם אחראית קק"ל, היא מתקשה באכיפה בתחום הוונדליזם בכלים המוגבלים הנתונים בידיה.

**תחזוקת אתרי עתיקות** - הועלה כי עד אוגוסט 2022, בחלוף 13 שנים מאז פרסמה רשות העתיקות את מסמך המדיניות לתחזוקת אתרי עתיקות, מינהל השימור ברשות לא גיבש ולא תיקף הנחיות בנושא, לא העביר הנחיות שנדרשו בעניין לכל הגורמים המעורבים בשימור המורשת בישראל ולא דרש תוכניות תחזוקה שוטפת מכל מי שמחזיק או מפעיל אתרי עתיקות. בפועל, רשות העתיקות לא השלימה גיבוש מדיניות מקצועית בתחום תחזוקת העתיקות לאחר שלב השימור, לא פיקחה על תחזוקה נאותה ולא ביצעה אותה בעצמה. לפיכך, היא אינה פועלת באופן מלא בהתאם לנדרש בחוק רשות העתיקות.

**הקרון לשמירת הניקיון<sup>1</sup>** - הפעולות שמקדם המשרד להגנת הסביבה להתמודדות עם מצב הניקיון ולשמירה על ניקיון שוטף הנדרש באזורי תיירות מצומצמות; והקולות הקוראים שפרסם המשרד לרשויות בדירוג חברתי-כלכלי 1 עד 5 בנושא קידום הניקיון במרחב הציבורי ובהיקף כולל של 50 מיליון ש"ח בשנים 2022 עד 2021, לא כללו במישרין התייחסות להיבטי ניקיון הסביבה באתרי תיירות בתחומי רשויות אלו.

**בחינת השפעות כלכליות על היעדר תחזוקה** - עלה כי משרד התיירות לא בחן את ההשפעות הכלכליות הנגזרות מלכלוך המצטבר באתרי תיירות וכן את ההשפעות הכלכליות הנגזרות מתחזוקה לקויה או מהיעדר תחזוקה.

1 הקרון לשמירת הניקיון הוקמה בשנת 1986 מתוקף חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984. הקרון מנוהלת במשרד להג"ס ומטרתה לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות נאותה של הסביבה, ובכלל זה לשם קידום שמירה על הניקיון, טיפול בפסולת ומניעת השלכתה ומיחזור.





**השקעה ברשויות מרקע כלכלי חברתי נמוך** - עולה כי בפרויקטי תיירות המצויים ברשויות פריפריאליות משקיע משרד התיירות שיעור גדול יותר של תשומות בהשוואה לשיעור המימון הנדרש מהרשות עצמה.

**תכנון מודל לאיסוף נתונים** - משרד מבקר המדינה מצוין בחיוב כי משרד התיירות מקדם ניטור נפח מבקרים ב-20 מרחבי תיירות מרכזיים בישראל כדי לאפיין מרחבי תיירות באופן דינמי (על פי תנועת ביקור) ועבור קבלת החלטות בתחום הפיתוח והשיוק.

## עיקרי המלצות הביקורת

בלי להמעיט באחריות הרשויות המקומיות לתחזוקת אתרי התיירות שבשטחן, מוצע כי משרד התיירות, שמתקציבו ניתן סיוע לפיתוח תשתיות תיירותיות ציבוריות, ישפר וישכלל את חובת התחזוקה המעוגנת במנגנון החוזי שלו עם חברות הביצוע הממשלתיות ומקבלי התמיכות, את משך התחזוקה ואת הסנקציות שיינקטו במקרים של הפרות באופן שיפרט את רכיבי התחזוקה המצופים לביצוע באמצעות הגדרת מונח זה. עוד מוצע כי המשרד יעגן במנגנון חוזי זה את חובתן של חברות הביצוע הממשלתיות לפקח על יישום התחייבויות הרשויות המקומיות לביצוע תחזוקה באתרי התיירות ואת חובתן לנקוט את האמצעים העומדים לרשותן במקרה של הפרה ויפקח בעצמו על כך שחברות הביצוע הממשלתיות יבצעו זאת.

לאור השקעות משרד התיירות בפיתוח תשתיות תיירות בישראל בהיקף של 1.2 מיליארד ש"ח בשנים 2011 עד 2020, ממליץ משרד מבקר המדינה כי משרד התיירות ישלים את הליכי ניהול הסיכונים לתחזוקה נאותה באתרי תיירות שפותחו ויפעל באמצעים העומדים לרשותו כדי להבטיח שמקבלי התמיכות אכן יעמדו בדרישה ויתחזקו כראוי את אתרי התיירות.

מוצע כי משרד התיירות עם המשרד להגנת הסביבה, ובסיוע הקרן לשמירת הניקיון, ימשיכו ויהדקו את שיתוף הפעולה ביניהם כדי לקדם תוכניות להפחתת לכלוך ולשיפור הניקיון באתרי התיירות בישראל שבתחומן של רשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך. זאת כדי להגביר את המודעות בקרב הציבור באמצעות חינוך והסברה לחשיבות שמירת הניקיון באתרי תיירות, בשים לב להוראות חוק שמירת הניקיון בדבר שימוש ב"יתרה מכספי היטל ההטמנה" ל"מטרות נוספות", המוגדרות בחוק ובתנאים המנויים בו. עוד מומלץ לשלב את ניקיון אתרי התיירות במסגרת פעילות המינהלה הארצית לניקיון המוקמת על ידי המשרד להגנת הסביבה.

מומלץ כי משרד התיירות ישקוד על גיבוש הגדרה ברורה למונח "אתר תיירות" בשיתוף גופי תיירות נוספים כמו משרד ירושלים ומורשת, רט"ג, רשות העתיקות, קק"ל והמועצה לשימור אתרי מורשת בישראל. לאחר שתסוכם הגדרה מומלץ לפנות לקיום הליך סדור בשיתוף הגופים האמורים לעיל לצורך איגום המידע הקיים בנוגע לאתרי התיירות בישראל העונים להגדרה שגובשה.



מוצע כי משרד התיירות יבחן את הפערים המופיעים בנהליו ובמסמכיו האסטרטגיים ואת ההצעות שהובאו לפניו במהלך השנים לטיפול מערכתי בנושא התחזוקה של אתרי תיירות וכן גישות תחזוקה קיימות בגופי תיירות אחרים בארץ ובעולם. כמו כן מומלץ כי המשרד ירתום גורמים שותפים שנסקרו בדוח ואשר מחזיקים או משקיעים באתרי תיירות כמו רט"ג, קק"ל, משרד ירושלים ומורשת, רשויות מקומיות וכן משרד האוצר, וישתף אותם בגיבוש מודל תחזוקה ובגיבוש דרכים לשיפור הבקרה על תחזוקת האתרים שבאחריותם, ובכלל זה הקמת פורום משותף להיוועצות לצורך תיאום קביעת סדרי העדיפויות ולקבלת החלטות על פעילות משותפת, לצורך שיפור התחזוקה השוטפת של אתרי התיירות ולמניעת ליקויים הנוגעים לבטיחות, לנראות, לתחזוקה ולניקיון ולצורך שימור ההשקעות הציבוריות בראייה ארוכת טווח. עוד מומלץ כי משרד התיירות יבחן להחיל מודל אשר יכלול דרישה להכנת תקציב להקמה ולתפעול של האתר מראש.



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התיירות למפות את המצב הפיזי העדכני של אתרי התיירות בישראל, לרבות בהיבטי תחזוקה, ניקיון, בטיחות ונראות; ולאגם במסד נתונים מפורט שאף יפורסם לציבור את הנתונים והמגמות בעניין. כמו כן משרד מבקר המדינה ממליץ לנתח את הנתונים שיעלו בתהליך המיפוי כדי לזהות את הגורמים שמקשים על שמירת מצב תחזוקה נאות בכל האתרים ולבחון את הקשר בין המצב הפיננסי והפריפריאלי של הרשויות למצב התחזוקה של אתרי התיירות שבשטחן. עוד מומלץ כי משרד התיירות וחברות הביצוע הממשלתיות שלו יעבירו זה לזה מידע על המצב הפיזי של האתרים, כך שלכל אחד מהם תהיה תמונה עדכנית ומלאה ככל שניתן על תחזוקת האתרים התיירותיים בישראל.



על משרד התיירות לפעול לכך שחברות הביצוע הממשלתיות אכן יבצעו בקרות בתחום התחזוקה, ויוודאו כי הרשויות המקומיות אכן עומדות בהסכמי התחזוקה שנחתמו מולן. עוד מומלץ כי משרד התיירות יקבע כללים בעניין המקרים המתאימים לשימוש בסנקציה של אי-אישור בקשות חדשות לפיתוח אתרים בנוגע לרשויות שנמצא כי לא תחזקו כראוי פרויקטים תיירותיים שבתחומן, ויגבש כלי אכיפה חלופיים כדי להבטיח תחזוקה נאותה של אתרי תיירות ולתמרץ את הרשויות לתחזק אותם. עוד מומלץ כי משרד התיירות יבחן חלופות שונות כמו: העלאת ציון הסף הנדרש לתקצוב פרויקט תיירות או קביעת ציון סף מינימלי נדרש ליכולת תחזוקה - כך שציון אפסי או מינימלי לאמת המידה הנוגעת ליכולת של מבקשת התמיכה לתחזק את הפרויקט לא תאפשר את תקצובו.





ההערות המילוליות העיקריות שעלו מסקרי מורי הדרך והמטיילים\*

תחזוקה אין

פיקוח הסברה ביזיון  
מזוהם

מחסור מסוכן הזנחה שילוט  
נגישות בלגאן

חרפה נראות בינוני  
בעייתי בטיחותי ברדיות  
בושה קנסות  
להשפיע שיפור מטונף לאסור דהוי

ירוד ביוב רע  
מגעיל זוועה  
ריחות מביך

שירותים

גרוע לטפל וונדליזם הרתעה זבל

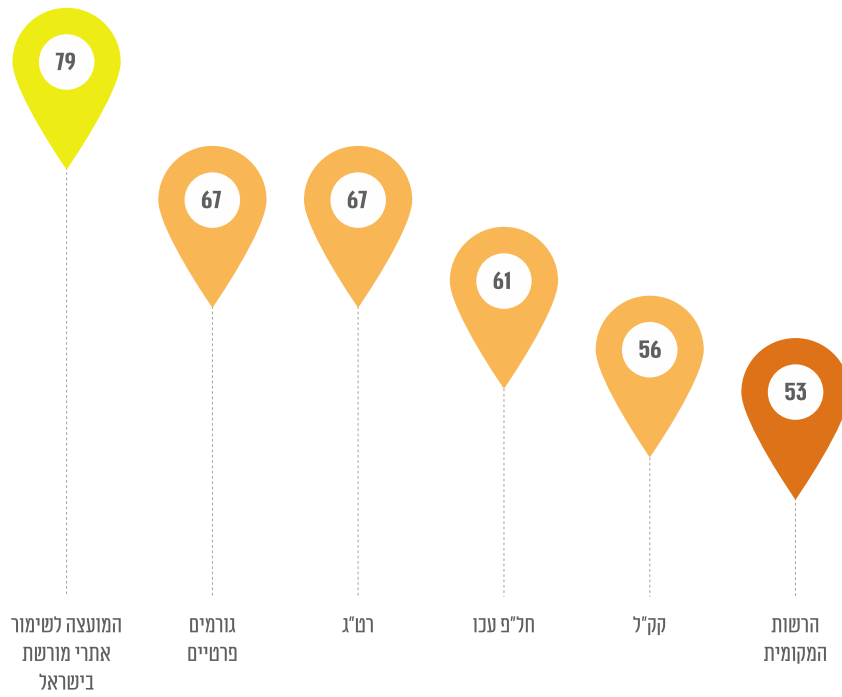
זוהמה אשפה גרפיטי  
פחים חבל אפשר לא

התלוננתי ניקיון מסריח אסון  
הנגשה

הצללה מלוכלך  
אכיפה

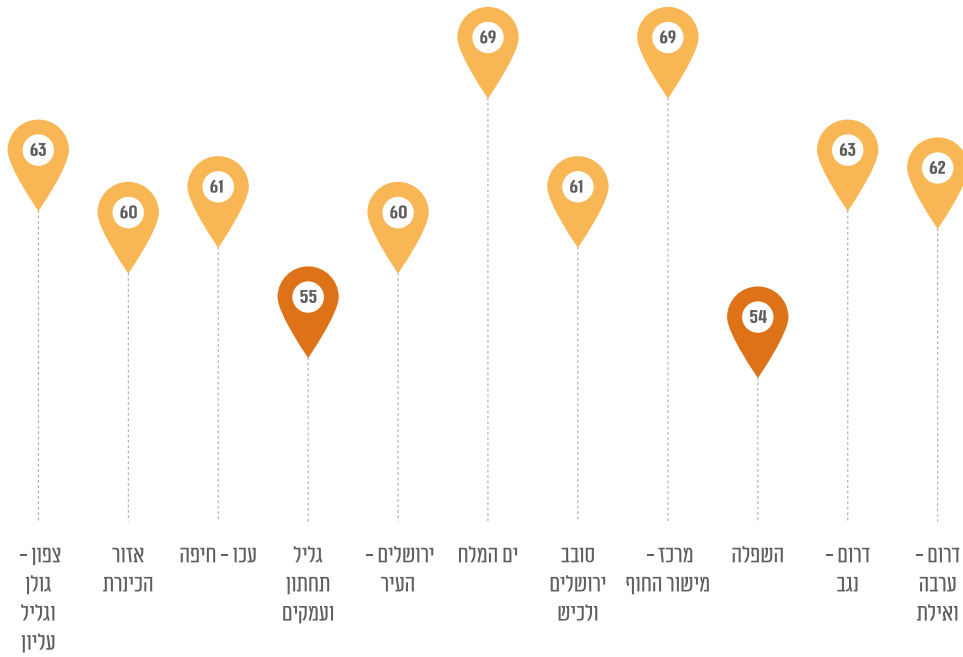
\* גודל הטקסט בתרשים הוא בהתאם למספר הפעמים שהוזכר היגד זה בסקרים.

## הציון הממוצע של אתרי התיירות שנבדקו, לפי הגוף המתחזק





### הציון הממוצע של שביעות רצון מורי הדרך ממצב התחזוקה והניקיון של אתרי תיירות באזורים גיאוגרפיים שונים





## סיכום

בבסיס מיצוי הפוטנציאל של ענף התיירות עומדת שביעות רצונם של התיירים, אשר משפיעה על בחירת היעד התיירותי, מהווה יתרון תחרותי וקובעת את הפוטנציאל העסקי שלו. במהלך השנים זיהה משרד התיירות את נושא התחזוקה והניקיון של אתרי התיירות כ"סיכון קריטי" לפעילות המשרד, לפיתוח ושימור התיירות ולתדמיתה של התיירות בישראל. רכיבי התחזוקה והניקיון הכרחיים לשימורם של אתרי התיירות; הם משפיעים במידה רבה על נראות האתרים ועל חוויית התייר בהם; והם מרכיב חשוב במימוש הפוטנציאל התיירותי של אתרים אלה - הן כענף כלכלי והן כנכסים לאומיים בעלי ערך רב-דורי. משרד התיירות וגופים ממשלתיים נוספים השקיעו בשנים 2011 עד 2020 כספים רבים בפיתוח אתרי תיירות בישראל (כ-1.2 מיליארד ש"ח), ואולם כדי לשמר את ההשקעות הציבוריות בתחום התיירות ואת הערך הרב-דורי של אתרים אלו כמשאב לאומי היסטורי, נדרש להגן על התשתיות שלהם ולצמצם את הסיכונים הנובעים מהיעדר תחזוקה מתאימה.

מדוח זה עולה כי קיימת בעיה מתמשכת וארוכת שנים של תחזוקה וניקיון לא נאותים בחלקים משמעותיים מאתרי התיירות בישראל, שיש בה משום חסם למימוש הפוטנציאל התיירותי של אתרים אלה. בדוח מועלים ממצאים שונים בשורה של נושאים לרבות היעדר הגדרה ברורה למונח "אתרי תיירות"; היעדר בסיס נתונים למעקב אחר תחזוקתם של אתרי התיירות; שימוש לא יעיל במנגנון החוץ; היעדר מנגנון פיקוח אפקטיבי; ומדיניות מחייבת לתחזוקת אתרי עתיקות. בהיותו אחראי לתחום התיירות בישראל, מוטלת על משרד התיירות האחריות לנהל באופן הוליסטי את חוויית התיירות על כל מרכיביה, ובכלל זאת לנהל את הסיכונים הצפויים לענף התיירות באופן שיובטחו תחזוקה וניקיון ראויים באתרי התיירות בהתאם להליך סדור של ניהול סיכונים. לשם כך מוצע כי במסגרת בחינת ממצאי דוח זה ויישום המלצותיו יבחן המשרד את הפערים המופיעים בנהליו ובמסמכיו האסטרטגיים ואת ההצעות שהובאו לפניו במהלך השנים וכן גישות תחזוקה קיימות בגופי תיירות אחרים בארץ ובעולם. כמו כן מומלץ כי המשרד ירתום גורמים שותפים שנסקרו בדוח ואשר מחזיקים או משקיעים באתרי תיירות כמו רט"ג, קק"ל, משרד ירושלים ומורשת, רשויות מקומיות וכן משרד האוצר, וישתף אותם בגיבוש מודל תחזוקה ובגיבוש דרכים לשיפור הבקרה על תחזוקת האתרים שבאחריותם. עוד מוצע כי משרד התיירות ייזום ויפעיל גם ממשק עם מורי הדרך ועם ציבור המטיילים, בהיותם "סוכני שטח", לקבלת משוב שוטף על מצב התחזוקה והניקיון באתרים ויפרסם את הממצאים ואת המגמות בעניין זה כדי להגביר את השקיפות, את אחריותם לציבור ולתרום לתיקונם ולתחזוקתם של אתרי התיירות בישראל.



## תחזוקה וניקיון של אתרי תיירות בישראל

### מבוא

ענף התיירות הוא אחד מהענפים הגדולים והצומחים בכלכלה העולמית, והוא מתפתח בהתאמה לתהליכי הגלובליזציה ולגידול האוכלוסייה<sup>2</sup>. בשנת 2020 היה חלקו של ענף התיירות 4.4% מהתמ"ג, 6.9% מהתעסוקה ו-21.5% מיצוא השירותים במדינות ה-OECD בממוצע<sup>3</sup>. בפברואר 2019, קודם תקופת הקורונה, נאמד ענף התיירות בישראל ב-2.6% מהתמ"ג, ותרומתו לשוק העבודה הייתה 133,000 מועסקים. ההכנסות מתיירות היו כ-16% מיצוא השירותים וכ-7% מכלל יצוא הסחורות והשירותים<sup>4</sup>. נובע מכך כי לענף התיירות פוטנציאל כלכלי רב, ובכוחו לשמש מנוע צמיחה של המשק על ידי הגדלת הכנסות המדינה מהתיירות המקומית ומהתיירות הנכנסת והגדלת מספר המועסקים בתחום התיירות.

לענף התיירות בישראל פריסה ארצית שונה מענפי כלכלה אחרים ולמעשה חלק גדול מהאטרקציות התיירותיות בישראל נמצאות באזורי הפריפריה. פריסה זו מעלה את חשיבות הענף לכלכלה הישראלית בהיותו מקדם תעסוקה וצמיחה גם באזורים שבהם הפעילות הכלכלית סובלת מקשיים.

יש בעולם עשרות נישות תיירותיות<sup>5</sup> המחולקות לכמה תחומים. אחד התחומים המרכזיים הוא תחום תיירות המורשת הכולל אתרי מורשת דתית, אתרי מורשת תרבותית ואתרי טבע ייחודיים, ושיעורו מגיע לכ-40% מנפח התיירות העולמית<sup>6</sup>. על פי האמנה להגנה על המורשת הדתית, התרבותית והטבעית בעולם, אתרי מורשת תרבותית כוללים מבנים ארכיאולוגיים בעלי חשיבות היסטורית, אנתרופולוגית, אתנולוגית או אסתטית. אתרי מורשת טבעיים הם אזורים שבהם מתקיימים תופעות טבע ייחודיות, בתי גידול לאורגניזמים נדירים ותהליכים אבולוציוניים

- 
- Hung, V.V et al, The Influence of Tourists' Experience on Destination Loyalty: A Case Study of Hue City, Vietnam, Sustainability, Page1, (2021) 2
- OECD Tourism Trends and Policies 2020, OECD Publishing, Paris, pg. 15 (2020) 3
- משרד התיירות, מינהל תכנון מדיניות ואסטרטגיה, מגמות בענף התיירות בישראל, עמ' 3, פברואר 2019. 4
- דוגמאות לסוגי תיירות: תיירות מורשת, תיירות תרבותית, תיירות קולינרית, תיירות ספורט, תיירות הרפתקאות, תיירות מרפא, תיירות ימית ותיירות אקולוגית. ראו: 5
- What are Adjectival, Specialty Niche Tourisms? Cultural heritage tourism organization, <https://foresiteconsultingllc.com/what-are-adjectival-specialty-niche-tourisms/>
- אתר ארגון החינוך, המדע והתרבות של האומות המאוחדות (UNESCO). 6



וגיאולוגיים<sup>7</sup>. נוסף על כך, ובהתאמה ליעדי הפיתוח בר קיימה של האו"ם (יעדי ה-SDGs<sup>8</sup>), בשנים האחרונות גוברת גם תיירות בת קיימה<sup>9,10</sup>.

**הפוטנציאל התיירותי בישראל:** לאורך ההיסטוריה שימשה ארץ ישראל מקום מפגש רב-לאומי ורב-תרבותי, ולפיכך מדינת ישראל היא צומת של תיירות מורשת עולמית ולאומית. ארגון החינוך, המדע והתרבות של האומות המאוחדות - UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) הכריז על 11 אתרי מורשת עולמית בישראל<sup>11</sup>. כמו כן יש בישראל מאות אתרי תיירות ארכיאולוגיים, אתרי טבע ואתרי מורשת לאומיים בעלי חשיבות היסטורית, אדריכלית, נופית ותרבותית, שבהם השקיעה מדינת ישראל בשנים 2011 עד 2020 כ-1.2 מיליארד ש"ח מתקציבי משרד התיירות באמצעות תמיכות פיתוח הניתנות באמצעות צוות תקציב פיתוח במשרד (להלן - צת"פ), וקיימת חשיבות רבה לשימור השקעותיה אלה.

להלן נתוני תקציב משרד התיירות לפיתוח פרויקטי תשתיות תיירותיות<sup>12</sup> בשנים 2011 - 2020:

#### לוח 1: סכום תקציבי פיתוח פרויקטי תשתיות במשרד התיירות, 2011 - 2020

השנה שבה אושרו הפרויקטים	תקציב פיתוח תשתיות תיירותיות (באלפי ש"ח)
2011	72,442
2012	88,071
2013	113,607
2014	97,346
2015	145,150
2016	202,200
2017	132,251
2018	119,414
2019	119,540
2020	123,501
סה"כ	1,213,522

על פי נתוני משרד התיירות, בעיבוד מבקר המדינה.

- 7 UNESCO, Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, [/https://whc.unesco.org/en/conventiontext](https://whc.unesco.org/en/conventiontext)
- 8 Sustainable Development Goals - SDG, האג'נדה לפיתוח תיירות בת קיימה 2030 שואפת בין היתר לקדם תיירות של תרבות ומוצרי תיירות אתניים-מקומיים ומעודדת השקעות בקידום תיירות אקולוגית.
- 9 ארגון התיירות העולמי מגדיר תיירות בת קיימה כתיירות השומרת על מערכות אקולוגיות ותרבותיות ומביאה בחשבון את ההשפעות הכלכליות, החברתיות והסביבתיות הנוכחיות והעתידיות.
- 10 OECD Tourism Trends and Policies 2020, Table 1.3. Internal tourism consumption in OECD countries, P. 12 (2020)
- 11 אתרי מורשת בישראל שאונסקו הכריז עליהם כאתרי מורשת עולמית: העיר העתיקה בירושלים, העיר העתיקה בעכו, מצדה, העיר הלבנה בתל אביב, תל מגידו, תל באר שבע, תל חצור, דרך הבשמים, גני הבהאיים, בית גוברין, בית שעים.
- 12 סך התקציב על שינויי, הוצאה נטו.





הנתונים בלוח מצביעים על ההיקף הניכר של כספי הציבור שהשקיע משרד התיירות בפרויקטים של תשתיות תיירות.

נוסף על ההשקעות מתקציב משרד התיירות, מתבצעות באתרי התיירות גם השקעות מתוך תקציבים של משרדי ממשלה אחרים. לדוגמה, בשנת 2010 החליטה הממשלה על תוכנית מורשת שמהותה שימור, שחזור, חידוש ופיתוח של נכסי מורשת לאומית מוחשיים ולא מוחשיים בעלי חשיבות היסטורית ולאומית, ושמירה על המגוון הביולוגי החי והצומח. בהחלטה נקבע כי עלות ביצוע התוכנית במשך שש שנים תהיה 399 מיליון ש"ח ממקורות תקציב המדינה, מהם 168 מיליון ש"ח יהיו מתקציב משרד ראש הממשלה והיתרה מתקציבי משרדי ממשלה נוספים המפורטים בהחלטה.

**האינדיקטורים המשפיעים על חוויית התייר:** ממשלות בעולם מפתחות מדיניות השואפת למקסם את היתרונות הכלכליים, הסביבתיים והחברתיים הטמונים בענף התיירות באמצעות התכנון והניהול של שירותי התיירות ושל אתרי התיירות ובאמצעות פיתוח גישות צופות פני עתיד לעיצוב מדיניות תיירותית<sup>13</sup>.

בבסיס מקסום הפוטנציאל של ענף התיירות עומדת שביעות רצונם של התיירים אשר משפיעה על בחירת היעד התיירותי ומהווה יתרון תחרותי וקובעת את הפוטנציאל העסקי שלו<sup>14</sup>. שביעות רצון מתורגמת לעלייה בביקושים ומשמשת מנוף לפיתוח אתר התיירות וסביבתו<sup>15</sup> בתחומי התעסוקה, התשתיות והכלכלה באופן ישיר ובאופן עקיף<sup>16</sup>.

קיימים כמה גורמים מרכזיים שמשפיעים על שביעות רצונו של התייר מביקורו באתר תיירות (להלן - חוויית התייר), ובהם חזות אתר התיירות המושפעת מהתחזוקה, הניקיון, הבטיחות והנראות שלו.

**דוחות מבקר המדינה קודמים:** בניהול התחזוקה, הנראות והניקיון של אתרי התיירות בישראל מעורבים גורמי אסדרה, מימון, ניהול ופיקוח, בשלטון המרכזי, בשלטון המקומי, בחברות ממשלתיות והמגזר הפרטי. משרד התיירות הוא הגורם המוביל את תחום התיירות ברמה הלאומית, והוא מסתייע בחברות הממשלתיות הבאות כרוע לביצוע פרויקטים של תשתיות תיירותיות ציבוריות: החברה הממשלתית לתיירות (להלן - חמ"ת), החברה להגנות ים המלח (להלן - חל"י) והחברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת (להלן - חל"פ עכו) (להלן כולם ביחד - חברות הביצוע הממשלתיות). משרד מבקר המדינה פרסם בעבר דוחות ביקורת שעסקו בין היתר בתחזוקה ובשימור של אתרי תיירות. דוחות אלו עסקו בנושאים כמו ניהול התיירות ברשויות

OECD, OECD Tourism Trends and Policies, P.14 (2020) 13

Hung, V.V. et al, 'The Influence of Tourists' Experience on Destination Loyalty: A Case Study of Hue City, Vietnam. Sustainability, 13 (2021) 14

Dr Ying Wang, 'More Important Than Ever: Measuring Tourist Satisfaction', Griffith Institute for Tourism Research Report Series, Report No 10, June 2016. 15

Shahida Kanwel, 'The Influence of Destination Image on Tourist Loyalty and Intention to Visit: Testing a Multiple Mediation Approach', Sustainability 11(22):6401, (2019) 16



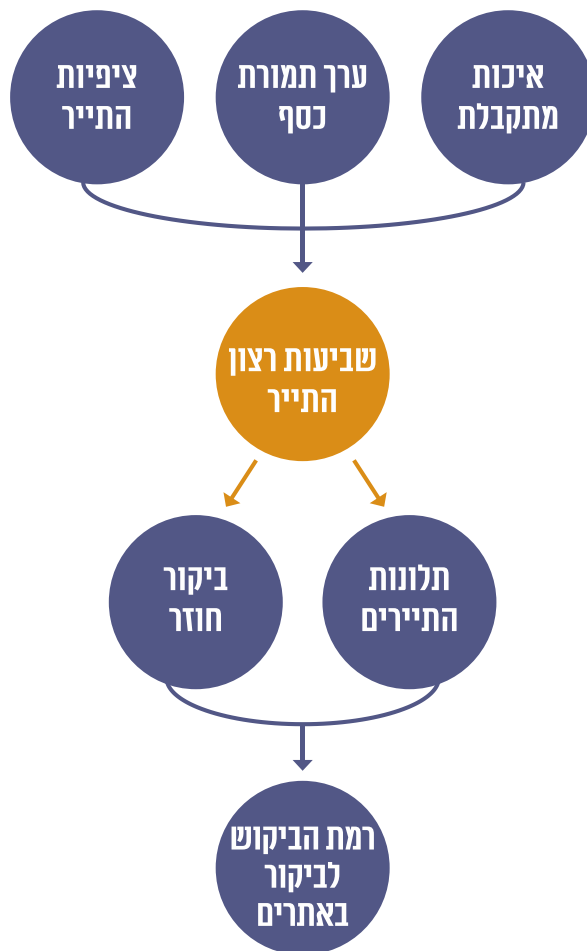
המקומיות<sup>17</sup>, אתרי תיירות בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות<sup>18</sup>, ניהול אזורי תיירות בירושלים ותחזוקתם<sup>19</sup>, פיתוח תשתיות ציבוריות לתיירות<sup>20</sup>, מכרזים והתקשרויות בחברה הממשלתית לתיירות בע"מ<sup>21</sup>, יחסי הגומלין בין משרד התיירות לחמ"ת<sup>22</sup> וכן הפיתוח והתחזוקה של אתר מופע המים בכינרת<sup>23</sup>.

**התחזוקה של אתרי התיירות:** לתחזוקה ולשימור של אתרי תיירות, נוסף על תרומתם לערכי התרבות והמורשת, יש חשיבות כלכלית בשמירה על ההשקעה הכספית הציבורית שבוצעה בפיתוח האתר. כמו כן ענף התיירות בישראל תורם לתדמיתה ולמעמדה של המדינה בעולם ומשמש "חלון הראווה" שלה. כאמור, חוויית התייר מושפעת מאינדיקטורים שונים. בתרשים הבא מוצג עקרון השפעת איכות המוצר או השירות על שביעות רצון הלקוח. עיקרון זה מתאים גם לתחום אתרי התיירות, ובהתאמה לכך התרשים מציג את הקשר בין איכות אתר התיירות לשביעות רצון התייר, כדלקמן:

- 
- 17 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2022** (2022), ניהול התיירות ברשויות המקומיות, עמ' 575 - 727.
- 18 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009** (2010), אתרי תיירות בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות, עמ' 221 - 290.
- 19 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - פיתוח ולחזוק מעמדה של ירושלים - חלק שני** (2019), ניהול אזורי תיירות בירושלים ותחזוקתם - דוח מעקב מורחב, עמ' 147 - 215.
- 20 מבקר המדינה, **דוח שנתי 65 ג** (2015), פיתוח תשתיות ציבוריות לתיירות, עמ' 1245 - 1286.
- 21 מבקר המדינה, **דוח שנתי 65 א** (2014), מכרזים והתקשרויות - החברה הממשלתית לתיירות בע"מ, עמ' 609 - 632.
- 22 מבקר המדינה, **דוח שנתי 70 ב** (2020), יחסי הגומלין בין משרד התיירות לחברה הממשלתית לתיירות והיבטים בהתנהלות החברה, עמ' 2013 - 2057.
- 23 מבקר המדינה, **דוח שנתי 66 ג** (2016), הפיתוח והתחזוקה של אתר מופע המים בכינרת - משרד התיירות, עמ' 1375 - 1403.



### תרשים 1: השפעת איכות אתר התיירות על חוויית התייר



על פי נתוני American Customer Satisfaction Index, בעיבוד משרד מבקר המדינה<sup>24</sup>.

מהתרשים עולה כי הקשר בין איכות אתר התיירות לשביעות רצון התייר מניע את הביקוש ואת המגמות התיירותיות באתרי תיירות.

מלבד ההשפעות הכלכליות יש לתחזוקה ולשימור של אתרי התיירות ערכיות רב-דורית. תחזוקה ושימור מסייעים לשמור על נכסי המורשת עבור הדורות הבאים באמצעות הבטחת המצב הפיזי,

American Customer Satisfaction Index, The science of customer satisfaction, 24  
וכן ראו:

Dr Ying Wang, More Important Than Ever: Measuring Tourist Satisfaction, Griffith Institute for Tourism Research  
.Report Series, Report No 10, June 2016



למשל של מונומנטים היסטוריים מפני הרס, בלאי ושחיקה הנגרמים באופן טבעי (על ידי אירועי מזג אוויר למשל) או בזדון (על ידי ונדליזם). רמת התחזוקה משפיעה גם על בטיחות אתרי התיירות. פעולות התחזוקה והשימור נדרשות להתבצע הן באופן יזום, ללא תלות בצורך מסוים (למשל באמצעות תחזוקה מונעת ולא רק בדיעבד - לאחר שהתרחשה פגיעה)<sup>25</sup> והן לפי הצורך.

נוכח החשיבות של נושא התחזוקה והניקיון באתרי תיירות לתדמיתה של מדינת ישראל בעולם כערך רב-דורי לאומי ובין-לאומי, תרבותי וכלכלי, דוח ביקורת זה עוסק בהיבטים שונים הנוגעים לתחזוקת אתרי תיירות, תוך התמקדות באתרי מורשת היסטוריים בין-לאומיים ולאומיים ובאתרי טבע.

## פעולות הביקורת

בחודשים ינואר עד אוגוסט 2022 בדק משרד מבקר המדינה את נושא התחזוקה והניקיון של אתרי תיירות בישראל. הבדיקה נעשתה במשרד התיירות, בחברה הממשלתית לתיירות, בחל"י, ברשות העתיקות, ברשות הטבע והגנים (להלן - רט"ג) ובקרן קיימת לישראל (להלן - קק"ל). בדיקות השלמה ובירורים נעשו במשרד ירושלים ומורשת ובמשרד האוצר; במשרד להגנת הסביבה; ובמועצה לשימור אתרי מורשת בישראל.

הביקורת כללה היבטים שונים, ובהם: מיפוי מצב התחזוקה והניקיון של אתרי התיירות בישראל (להלן - המצב הפיזי או מצב התחזוקה והניקיון); אחריות משרד התיירות בתחום תחזוקת אתרי התיירות בישראל; ניהול התחזוקה בגופים המבצעים את פיתוח אתרי התיירות; הבקרה על התחזוקה והניקיון של אתרי התיירות והאכיפה של תחומים אלה; וההשקעה בפרויקטים תיירותיים ואובדן הערך התיירותי שלהם.

במסגרת ביקורת זו ביצע צוות הביקורת מיפוי של מצב התחזוקה הנוכחי של תשתיות אתרי התיירות בישראל. לצורך המיפוי ביצע משרד מבקר המדינה סקר בקרב יותר מ-1,600 מורי דרך פעילים, וסקר נוסף של דעת קהל שהופץ בקרב 600 מטיילים ישראלים פעילים מאוכלוסייה הטרוגנית כמדגם מייצג.

## תמונת מצב התחזוקה של אתרי התיירות בישראל

התחזוקה והניקיון של המרחב הציבורי הם חלק מהפרמטרים המרכיבים את מדד איכות החיים והחוסן הלאומי בישראל<sup>26</sup>. בתחום אתרי התיירות, התחזוקה והניקיון הכרחיים לשימורם, והם משפיעים במידה רבה על הנראות של האתרים, על בטיחותם ועל חוויית התייר, ולכן חשובים למימוש הפוטנציאל הכלכלי והתיירותי של אתרים אלה.

M.A.A. Rahman et al , The Importance of On-Going Maintenance in Preserving the Heritage Listed Buildings, P. 84, (2012)

26 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי, מדד 7.2 בשביעות הרצון מהניקיון באזור המגורים (2020), עמ' 274.



שיפור חוויית התייר, כפי שמשקף מהליך שיתוף ציבור שביצע משרד התיירות בשנת 2020, כולל נוסף על הנראות והבטיחות, את יתר את המרכיבים העיקריים היוצרים אותה ובהם התנאים הפיזיים באתרי התיירות: "נגישות פיזית, נקודות מים, ניקיון, צל, מיזוג, שירותים, תחזוקה"<sup>27</sup> (להלן - התנאים הפיזיים או רכיבי תחזוקה).

## הערכת גורמי מקצוע בקשר למצב התחזוקה של אתרי התיירות

מסמכים אסטרטגיים ואחרים של גורמים שונים וכן סקרי תיירות של משרד התיירות וחוות דעת של מומחים מצביעים על מצב מתמשך של ליקויים במצב הפיזי של אתרי התיירות בישראל בשנים 2008 עד 2022. להלן הפרטים:

### דוח הוועדה הציבורית לבחינת טיב השירות והמוצר התיירותי בישראל משנת 2008

הוועדה הציבורית לבחינת טיב השירות והמוצר התיירותי בישראל (להלן - ועדת טיב המוצר התיירותי או הוועדה)<sup>28</sup> התריעה בדוח משנת 2008 על רמת תחזוקה לא נאותה של אתרי תיירות שהתבטאה בין היתר במגמת הידרדרות חמורה ברמת התחזוקה של מתחמים היסטוריים, בכלוך ובמטרדים לאורך צירי תיירות ובאתרים מרכזיים<sup>29</sup>. עוד עלה בדוח כי בחלק ניכר מאתרי הביקור העירוניים נמצאו ליקויים בתחזוקה, בניקיון ובתנאים הסביבתיים<sup>30</sup>.

1. הוועדה הגיעה למסקנה כי בין היתר "רמת השירות, רמת התחזוקה ורמת מרכיבים מסוימים במוצר התיירותי, נופלות מהמקובל בארצות תיירות מתוקנות... המשך קיום המצב הנוכחי מחליש את כושר התחרות של הענף כלפי התייר הבודד וכלפי גורמי השיווק הבין-לאומיים... המצב הנוכחי פוגע בראש ובראשונה בתיירות הפנים, המהווה עדיין צרכן מוביל של שירותי הענף. הוועדה רואה לנגד עיניה הן את התייר הזר, שעלול לחזור לארצו עם חוויה של מפח נפש, והן את התייר המקומי, שלעתים תכופות מרגיש שאין לו אזור קשבת...דווקא על רקע [היותה של ישראל יעד תיירותי יקר], חשוב להדגיש את הצורך הדחוף בשיפור השירות שמקבל התייר הממוצע, המבקש, באופן טבעי, לשפר את היחס בין התמורה למחיר (Value for Money)"<sup>31</sup>.

27 משרד התיירות, שיפור חוויית התיירות בישראל, סיכום ביניים של תהליך שיתוף ציבור (אוגוסט 2020), פרק שיפור חוויית התיירות הבסיסית, עמ' 20.

28 חברי הוועדה מונו בשנת 2006 על ידי שר התיירות דאז לבחון מגוון סוגיות בתחום התיירות, לרבות טיב השירות והמוצר התיירותי הניתנים בישראל, וכשלים בתחום השירות.

29 הוועדה, עמ' 59, סעיף 5.2.2 (2008).

30 שם.

31 הוועדה, עמ' 37, סעיף 1.6 (2008).



2. הוועדה ציינה בהתייחסותה למצב התחזוקה הירוד כי "האחריות לתחזוקה השוטפת נמצאת בידי הרשות המקומית. רשויות רבות, כך מתברר, אינן מבצעות עבודה זו באופן מספק באתרים רבים".
3. הוועדה ציינה בנוגע לערי תיירות קטנות כי "רמת הארגון המוניציפלי [בהן] אינה גבוהה והעמידה בדרישות החמ"ת ומשרד התיירות לוקה בחסר, בין היתר בשל שיקולים כספיים... הוועדה מוצאת לנכון להתריע על מגמת הידרדרות חמורה ברמת התחזוקה של מתחמים היסטוריים. הידרדרות זו מתבטאת, בין היתר, בזוהמה ובמטרדים לאורך צירי תיירות ובאתרים מרכזיים".
4. בעניין הנזקים שמצב התחזוקה הזה גורם כתבה הוועדה כי "יש להדגיש כי מצבם הנוכחי של מערך התחזוקה וסל השירותים פוגע במיוחד בתיירות מסוג F.I.T (Free Independent Travelers)", קרי תיירות עצמאית, שלא בקבוצות. הוועדה הוסיפה כי מצב התחזוקה והניקיון הירודים משפיע לרעה על רמת המוצר התיירותי ועל תדמיתו, וכי הדבר מתרחש גם במקומות שבהם הושקעו כספי ציבור רבים<sup>32</sup>.

## עמדות במשרד התיירות בנושא תחזוקת אתרי תיירות

### סקר סיכונים משרדי

סקר סיכונים של משרד התיירות מאוגוסט 2018 (להלן - סקר הסיכונים) מיפה וניתח קרוב ל-100 סיכונים מסוגים שונים שאליהם חשוף המשרד. בסקר צוין כי תחזוקה לקויה של אתרי תיירות שפותחו בסיוע משרד התיירות בתחומי הרשויות המקומיות, ובכלל זה היעדר תחזוקה שוטפת והיעדר פיקוח ובקרה, היא אחד הסיכונים השוריים הקריטיים<sup>33</sup> שאליהם חשוף משרד התיירות בהליך עבודתו, וכי סיכון זה עלול לפגוע בתשתית התיירות עצמה ובחויית התייר.

מהאמור עולה כי נושא התחזוקה הלקויה של אתרי תיירות דורג בדרגת סיכון "קריטי", אשר תואר כ"היעדר ביצוע תחזוקה שוטפת ראויה, על ידי רשות מקומית, לפרויקטי תיירות שפותחו בסיוע משרד התיירות, גורם לפגיעה בפרויקט התיירותי עצמו וכפועל יוצא מכך - בחויית התייר", וכן תואר כ"היעדר פיקוח [ו]בקרה אפקטיבית אחר תחזוקת פרויקטים שהושלמו".

### עמדת מנכ"ל משרד התיירות

נוסף על המסמכים האסטרטגים שלעיל, המציגים את נושא הניקיון והתחזוקה של אתרי תיירות כקושי מהותי ולא מטופל כראוי, בכנס שהתקיים בשנת 2021 התייחס מנכ"ל משרד התיירות דאז לליקויים בניהול ביצוע התחזוקה של אתרי תיירות וצוין כי "אנו נופלים בהיבט של הערך תמורת הכסף... יש בישראל יותר מידי אתרים עם תחזוקה לקויה ושירותים שאינם בסטנדרט

32 הוועדה, עמ' 48, סעיף 3.16.11 (2008).

33 **סיכון שירי (Residual Risk)** - דירוג הסיכון שאליה חשוף ארגון, במקרה זה משרד התיירות, במהלך תהליכי העבודה שלו. הסיכון השירי מורכב מהסתברות הסיכון והנזק העלול להיגרם, ובהתאם דירוג הסיכון נע בין הסתברות נמוכה לגבוהה ובין השפעה מעטה על תהליכי העבודה להשפעה קריטית.



בינלאומי. הכל שאלה של ניהול. צריך להשקיע בתחזוקה ולהתמקד בטיפול ולא רק בפיתוח". כמו כן הוא הצביע על חולשה של רשויות מסוימות לנהל ולבצע תחזוקה באתרי התיירות שבשטחן. המנכ"ל הדגיש כי "אי אפשר לבנות ואז לעזוב את התחזוקה"<sup>34</sup>.

## הערכת מצב אסטרטגית של אגף תשתיות תיירות ציבוריות, מינהל תכנון ופיתוח

השבחת חוויית התייר, בין היתר, באמצעות שיפור רמת התשתיות ותחזוקתן הוצבה כאחת מארבע המטרות והמשימות של משרד התיירות בהערכת מצב אסטרטגית שלו לשנת 2021. בהערכה זו צוין כי במקרים רבים פרויקטים שפיתח המשרד אינם מתוחזקים כראוי על ידי הרשויות וחלק ניכר מההשקעה יורד לטמיון. המטרה היא ליצור נוהל ובקרה שיבטיחו תחזוקה נאותה לאורך זמן ויתמכו בנטל הכלכלי המוטל על רשויות שבתחומן תשתיות ומתחמי תיירות היסטוריים.

### עיקרי מדיניות משרד התיירות בממשלה ה-36

במסמך עיקרי מדיניות הממשלה ה-36 שפורסם בספטמבר 2021 (בפרק משרד התיירות), צוין בין היתר כי שיפור חוויית התייר באמצעות השבחת איכות השירות בדגש על נושאי נראות, תחזוקה וניקיון "היא קריטית להשגת השפעה מכסימלית ויתרון תחרותי" בתחום התיירות לאורך זמן. עוד נכתב כי "עיקר המאמץ בתחום זה יושקע בשיפור השירות הניתן לתייר, תוך קביעת סטנדרטים לניקיון ולתחזוקה של אתרים ציבוריים ועמידה בהם"<sup>35</sup>.

### סקר אגף חוויית התייר במשרד התיירות

בסקר התיירות הנכנסת של משרד התיירות לשנת 2017, הכולל נתונים קודמים מהשנים 2009 עד 2017, התבקשו כ-10,000 תיירים לדרג את שביעות רצונם מהביקור בארץ על היבטיו השונים. בין רכיבי התיירות שנבדקו בסקר נמצאה שביעות רצון נמוכה בקרב התיירים בנושאי התחזוקה והניקיון של השטחים הציבוריים ותאי השירותים הציבוריים באתרי התיירות. הדירוג נעשה בסולם 1 עד 5 (ציון 1 הוא הנמוך ביותר וציון 5 הוא הגבוה ביותר) המשקף את שביעות רצונם של התיירים מן הביקור בארץ. התשובות תורגמו לסולם ציונים שנע בין 0 ל-100 (הציון 0 הוא הנמוך ביותר ו-100 הוא הגבוה ביותר).

1. **שביעות הרצון בנושאי תחזוקה וניקיון:** להלן בלוח תוצאות הסקר; מדרג הציונים שלהן סומן בגוונים שבין ירוק לאדום: ציון גבוה סומן בצבע ירוק, ציון נמוך סומן בצבע אדום. סימון זה נכון גם ללוחות שיובאו להלן.

34 מנכ"ל משרד התיירות אמיר הלוי בכנס איגוד המתכננים (6.6.21).

35 הממשלה ה-36, עיקרי המדיניות, משרד התיירות סעיף 2 בנושא שיפור חוויית התייר: השבחת איכות השירות בדגש על נושאי נראות, תחזוקה וניקיון והעלאת שביעות הרצון מהתמורה לכסף.



## לוח 2: דירוג שביעות הרצון מהביקור בארץ, 2009 - 2017

2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	
NT	NT	68	70	70	72	68	66	68	74	78	ניקיון שטחים ציבוריים
NT	NT	68	70	70	72	68	66	64	NT	NT	ניקיון שירותים ציבוריים

\* NT (Not Tested) פרמטרים אלה לא נבדקו בשנים האמורות.  
על פי נתוני סקר התיירות הנכנסת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני סקרי התיירות הנכנסת של משרד התיירות מהשנים 2014 עד 2019 עולה כי בשנים 2018 עד 2019 לא בחן משרד התיירות את שביעות רצון התיירים מרכיבי תחזוקה אלה, וזאת אף שמסתמנת מגמת ירידה רציפה ברמת שביעות הרצון בקרב תיירים בנוגע לנושאי ניקיון השטחים הציבוריים ומבני השירותים הציבוריים מציון 72 בשנת 2014 לציון 68 בשנת 2017<sup>36</sup>. עוד עולה כי מבין 13 הנושאים שנבדקו בנושא שביעות רצון בסקר שנעשה בשנת 2017, נושאים אלו דורגו במקומות 3 ו-4 מהסוף, וקיבלו ציון מהנמוכים ביותר מבין מרכיבי שביעות הרצון של התיירים הנכנסים לישראל - 68 מתוך 100.

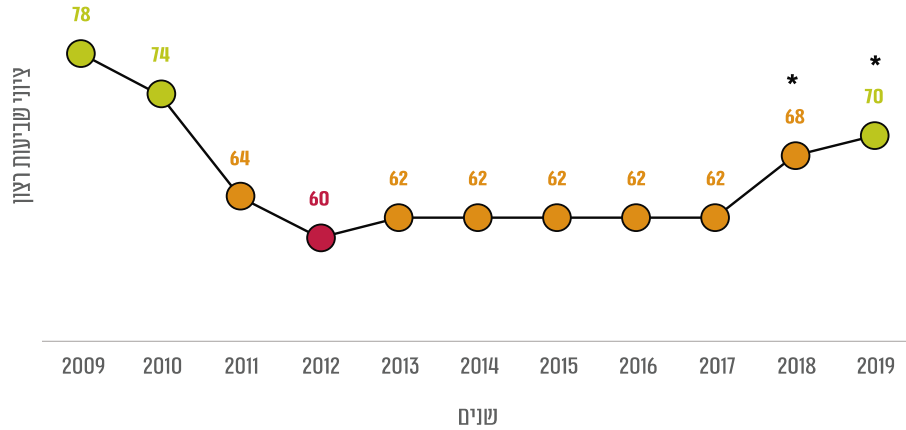
2. **תמורה נמוכה לכסף:** מסקרי תיירות שביצע משרד התיירות לאורך השנים עולה גם כי התיירים שהשיבו לסקר בשנים 2009 עד 2019 שיקפו שביעות רצון נמוכה בנוגע לתמורה לכסף ששילמו על המוצר התיירותי בישראל. מרכיב זה דורג אחרון (הכי נמוך) מבין המדדים שנבדקו. הדירוג נעשה בסולם 1 עד 5 (ציון 1 הוא הנמוך ביותר וציון 5 הוא הגבוה ביותר) המשקף את שביעות רצונם של התיירים מהתמורה לכסף. התשובות תורגמו לסולם ציונים שנע בין 0 ל-100 (הציון 0 הוא הנמוך ביותר ו-100 הוא הגבוה ביותר), כמפורט להלן:

36 מרטנס הופמן יעצים לניהול בע"מ, סקר התיירות הנכנסת, דוח שנתי של משרד התיירות לשנת 2017, עמ' 180 - 186.





תרשים 2: דירוג שביעות הרצון מהתמורה הנאותה לכסף, 2009 - 2019



על פי תוצאות סקרי התיירות הנכנסת של משרד התיירות, בעיבוד מבקר המדינה.  
\* הדירוג ללא שקלול רכיבי תחזוקה וניקיון באתרי תיירות.

כאמור, מהתרשים ומנתוני סקרי התיירות שערך משרד התיירות עולה כי בשנים 2009 עד 2017 מסתמנת מגמת ירידה רציפה ושביעות רצון נמוכה (מציון 78 לציון 62) בנוגע למרכיב ה"תמורה לכסף". כאמור, הדירוג בשנים 2018 ו-2019 בנוגע למרכיב ה"תמורה לכסף" אינו מביא בחשבון רכיבי תחזוקה וניקיון באתרי תיירות וגם לא רכיבי שביעות רצון רבים נוספים שנבחנו בשנים הקודמות, ולמרות היותו חלקי עדיין מדובר על המרכיב הנמוך ביותר שדורג על ידי המשיבים לסקר.

3. **הפסקת איסוף מידע:** סקר התיירות הנכנסת של משרד התיירות מתייחס לנתוני ינואר עד יוני 2017 בלבד. נתונים דומים נאספו בשנים שקדמו לשנת 2017.

עלה כי על אף הנתונים השליליים האמורים שהועלו בסקרי משרד התיירות, מאמצע 2017 ואילך צמצם משרד התיירות את הנושאים שלגביהם הוא בוחן את שביעות רצון התיירים<sup>37</sup>, ולכן אין למשרד מידע מעודכן על מידת שביעות הרצון שלהם בהיבטי ניקיון זה כבר חמש שנים<sup>38</sup>.

לנוכח נתוני שביעות רצון התיירים המבקרים בארץ שעלו בסקרים קודמים, מוצע כי משרד התיירות ישוב ויבחן את רכיב הניקיון של אתרי התיירות במסגרת סקרי התיירות הנכנסת שהוא מבצע. כמו כן מוצע לבחון לשלב בסקרים אלו שאלות שיאפשרו קבלת משוב מהתיירים על היבטי תחזוקה של האתרים.

37 משרד התיירות, סקר התיירות הנכנסת (2019), עמ' 13.

38 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2022** (2022), ניהול התיירות ברשויות המקומיות, עמ' 112.



4. **היוזמה לפתרון אתגר בין-מגזרי:** נושא מצב התחזוקה והניקיון נבחר כ-Case Study לגיבוש מנגנון לפתרון סוגיות בין-מגזריות בהצעה שהגישה חברת ייעוץ אשר יעצה למשרד התיירות בשנת 2019 (להלן - חברת הייעוץ). במסמך זה הוגדרו "שני אתגרים משמעותיים שהוא [משרד התיירות] נדרש לפצח" ואשר משפיעים לרעה על חוויית התייר ולגביהם נדרש לגבש מנגנון לפתרון סוגיות בין-מגזריות. אחת משתי הסוגיות שהועלתה במסמך ונבחרה להיות אבן הבוחן היא סוגיית מצב התחזוקה והניקיון.
5. **מיפוי אתרים בצפון הארץ בהמשך להחלטת הממשלה 514 בנושא תוכנית רב-שנתית לפיתוח תשתיות תיירות במדינת ישראל<sup>39</sup>:** החלטת הממשלה מנובמבר 2020 עסקה בין היתר בתוכנית פיתוח ארצית רב-שנתית, הכוללת יעדים ארוכי טווח למקסום פוטנציאל תשתיות התיירות ואפקטיביות תקציבי פיתוח תשתיות התיירות בצפון ובדרום. בהמשך להחלטה זו, וכחלק מגיבוש יעדים לתוכנית פיתוח רב-שנתית לתשתיות תיירות בצפון, מופו ביולי 2021, באמצעות חברת ייעוץ חיצונית, הנכסים התיירותיים והפערים האסטרטגיים הרחביים המהווים חסם למימוש הפוטנציאל התיירותי בצפון הארץ. חברת הייעוץ מצאה כי נושא התחזוקה משמש תנאי סף למימוש הפוטנציאל של המוצר הצפוני, וכי "לכלוך והזנחה של תשתיות תיירות ופערים בתחזוקה במרחב הציבורי, במוקדי תיירות עירוניים ובשטחים פתוחים" מהווים חסם רחבי לפיתוח התיירות בצפון. חברת הייעוץ הציעה כמה פתרונות אפשריים וחלופות אשר משותף להם הצורך להגדיר תקציב ייעודי לתחזוקה ומערכת הסכמים ובקורות לניקיון ולתחזוקה של מוקדי תיירות מרכזיים.

## חמ"ת

חמ"ת מבצעת בשנת הבדק ביקורות תחזוקה על פרויקטי התיירות שהקימה במימון משרד התיירות. בשנים 2018 עד 2021 מסרה חמ"ת לרשויות המקומיות דוחות על ביקורות התחזוקה שביצעה, אשר חלקם מצביעים על תחזוקה לקויה ועל ממצאים של הרס והשחתה בכ-90% מכלל הפרויקטים במהלך שנת הבדק. ממצאים בדבר תחזוקה לקויה הועלו על ידי חמ"ת גם בשנת הבדק. לדוגמה, בעניין אתר מג'דל שאמס נכתב בדוח ביקורת כי הוא "לא מקבל שירותי אחזקה שוטפים".

בנייר עמדה בנושא שהעביר יועץ תחזוקה מומחה לחמ"ת במרץ 2022 צוין כי אף שהרשויות המקומיות אמונות על תחזוקת פרויקטי תיירות אשר הושקעו בהם תקציבי פיתוח תשתיות תיירות ציבוריות של משרד התיירות (להלן - תקציבי צת"פ) באמצעות חמ"ת, בפועל "הפרויקטים מזנחים ומידרדרים בגלל העדר אחזקה, זה קורה בכ-90% מכלל הפרויקטים".

כאמור, ממסמכי ביקורת התחזוקה שמבצעת חמ"ת בפרויקטי התיירות שפיתחה וממסמכיה כדוגמת נייר העמדה לעיל עולה שחמ"ת, המשמשת גורם מקצועי בתחום הפיתוח וההקמה של אתרי תיירות המצוי "בשטח", מצביעה בדוחות פיקוח וביקורת שערכה באתרים שונים על בעיית תחזוקה נרחבת של אתרי תיירות בפרט באתרי תיירות המוחזקים בידי רשויות מקומיות.

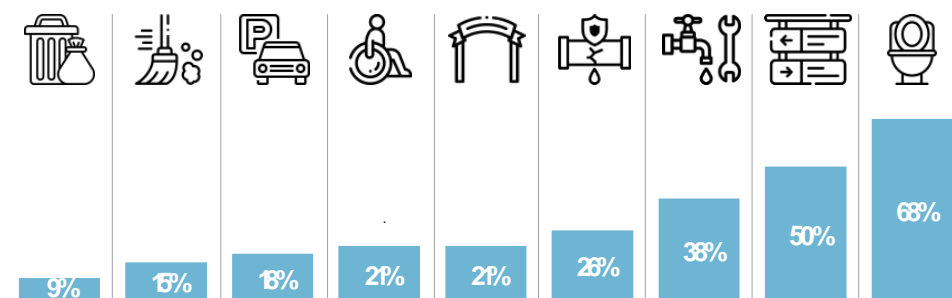
39 החלטת הממשלה 514, "תוכנית רב שנתית לפיתוח תשתיות תיירות במדינת ישראל" (8.11.20).



## סקר אגודת מורי הדרך משנת 2017

בשנת 2017 ביצעה אגודת מורי הדרך<sup>40</sup> סקר בקרב 6,000 מורי דרך שבדק 35 אתרי תיירות ומתחמי תיירות מרכזיים ומושכי תיירים (להלן - סקר אגודת מורי הדרך 2017). בסקר נמצאו בעיות הקשורות בתחזוקת מבני השירותים הציבוריים; שילוט חסר או לא תקין; בעיות בטיחות; תשתיות לא תקינות; בעיות נגישות; בעיות חניה והצללה; ובעיית ניקיון, כמתואר להלן:

תרשים 3: הליקויים המרכזיים שנמצאו ב-35 אתרי תיירות מרכזיים, 2017



על פי נתוני סקר אגודת מורי הדרך 2017, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי ברוב האתרים (68%) שנבדקו בסקר אגודת מורי הדרך 2017 היה מחסור בתאי שירותים ציבוריים; ב-50% מהאתרים שנבדקו השילוט היה חסר או לא תקין; 38% מהאתרים שנבדקו לוקים בבעיות בטיחות; ב-26% מהאתרים התשתיות אינן תקינות; בכ-20% מהאתרים שנבדקו יש בעיות נגישות, חניה והצללה; ובכ-10% עד 15% קיימת בעיית ניקיון.



שורה של עבודות ובדיקות שנעשו על ידי משרד התיירות וחמ"ת בעשר השנים האחרונות משקפות תמונת מצב מתמשכת של תחזוקה וניקיון לא נאותים בחלק מאתרי התיירות. ההשלכות של מצב זה הוגדרו בעבודות אלו בין היתר כחסם למימוש הפוטנציאל התיירותי בישראל; כסיכון קריטי לפעולות המשרד; כפגיעה בתשתיות התיירות; כפגיעה בחוויית התייר; כאובדן ערך ההשקעה בפיתוח תשתיות תיירות; וכפגיעה בתדמיתה של מדינת ישראל.

40 אגודת מורי הדרך היא הארגון היציג והמוכר של מורי הדרך בישראל. האגודה הוקמה בשנת 1989 ומאז פועלת למען כלל מורי הדרך בישראל בתחומים נרחבים הכוללים חתימה על הסכמי עבודה, דאגה לזכויות הסוציאליות של מורי הדרך, ייצוג מול גופי ממשל וקידום הידע המקצועי.



כאמור, משרד מבקר המדינה פרסם בעבר דוחות ביקורת שעסקו בנושא תחזוקת אתרי התיירות בישראל, והוא מצא במסגרתם ליקויים הקשורים בפיקוח על תחזוקת אתרי תיירות שבהם הושקעו כספי פיתוח<sup>41</sup>, המעיבים על חוויית התייר<sup>42</sup>. מגמה זו המשיכה גם בדוח ביקורת נוסף של מבקר המדינה שפורסם בשנת 2022, אשר העלה ליקויי תחזוקה ורמת ניקיון נמוכה באזורי תיירות בשבע רשויות מקומיות, וכי רמת התחזוקה אינה עולה בקנה אחד עם השקעות פיתוח תשתיות תיירות של יותר מחצי מיליארד ש"ח ברשויות אלה<sup>43</sup>.

## שביעות רצונם של המטיילים ומורי הדרך בישראל מהמצב הפיזי של אתרי התיירות בישראל - תוצאות הליך שיתוף ציבור שבוצע על ידי משרד מבקר המדינה

לצורך בחינה עדכנית של מצב התחזוקה והניקיון באתרי תיירות בישראל קיים משרד מבקר המדינה בשנת 2022 הליך שיתוף ציבור באמצעות שני סקרים שביצע בנושא. מטרת הסקרים הייתה לקבל את התרשמות מורי הדרך בישראל ומטיילים ישראלים מהתנאים הפיזיים המרכיבים את מצב אתרי התיירות בישראל ובהם: התחזוקה, הנראות והניקיון (גינון, פחי אשפה, ברזיות, ריחות); הבהירות של שלטי ההסבר וההכוונה (הצבת שלוט הכוונה והסבר בשפות שונות וכן רמת התחזוקה של השילוט ואיכותו, סימון מסלולים באתר, תאורה נאותה); שלמות התשתית והתחזוקה הכללית (מעקות, חניה, מרצפות, שבילים); מצב תאי השירותים (התחזוקה והניקיון שלהם ומספר תאי השירותים באתר) ובטיחות התשתיות (להלן - רכיבי תחזוקת אתרי התיירות).

### המתודולוגיה

הסקרים בוצעו באמצעות משובים איכותניים וכמותניים בקרב מורי דרך פעילים (להלן - סקר מורי הדרך) ובקרב ישראלים מטיילים פעילים (להלן - סקר המטיילים). הנסקרים בשני הסקרים התבקשו לדרג את מידת שביעות רצונם מהמצב הפיזי של אתרי התיירות בישראל. נוסף על כך, הנסקרים התבקשו לאפיין את מידת ההשפעה של פרמטרים אלה על ביקור חוזר באתרים אלה. לצורך כך אתרי התיירות בישראל סווגו לחמש קבוצות עניין עיקריות: אתרי מורשת ואתרים לאומיים שהם אתרי מורשת ישראלית, אתרי ארכיאולוגיה והיסטוריה של העם היהודי ושל החברה הערבית, אתרי צליינות וסיורי דת שהם אתרים היסטוריים בעלי מיקוד מיוחד, אתרי טבע קולטי קהל בשטחי יער<sup>44</sup> ושמורות טבע וגנים לאומיים אשר הוגדרו בחוק גנים לאומיים שמורת

- 41 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009** (2010), אתרי תיירות בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות, עמ' 227.
- 42 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - פיתוח וחיזוק מעמדה של ירושלים - חלק שני** (2019), ניהול אזורי תיירות בירושלים ותחזוקתם - דוח מעקב מורחב, עמ' 221 - 290.
- 43 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2022** (2022), ניהול התיירות ברשויות המקומיות.
- 44 הכוונה לאתרי יער באחריות קק"ל אשר מוגדרים בתמ"א-1, בפרק שטחים מוגנים (שמורות טבע, גנים לאומיים ויערות).



טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק רט"ג), ואתרי תיירות עירוניים שהם אתרים הנמצאים במרחב העירוני ובאחריות הרשות המקומית.

**סקר מורי הדרך:** סקר של משרד מבקר המדינה, שנעשה בשיתוף יועצת סטטיסטית ובאופן אנונימי, בחן את מידת שביעות הרצון של מורי הדרך מהתנאים הפיזיים המרכיבים את מצב אתרי התיירות בישראל. הסקר, אשר מייצג את המצב הפיזי של אתרי התיירות בראי התיירות הנכנסת, הופץ באמצעות הדואר האלקטרוני בקרב מורי דרך פעילים, והתקבלו תשובות מכ-1,600 מהם<sup>45</sup>. בסקר זה נשאלו מורי הדרך בין היתר על שביעות רצונם מהמצב הפיזי של כ-30 עד 40 אתרי תיירות מתוך מאגר של 160 אתרי תיירות מרכזיים בישראל<sup>46</sup>. שביעות הרצון של מורי הדרך מהמצב הפיזי של אתרי תיירות נבחנה בסולם ערכים מהנמוך לגבוה: נמוכה, סבירה למדי, טובה, גבוהה. התשובות תורגמו לסולם ציונים בין 0 ל-100 (הציון 0 הוא הנמוך ביותר ו-100 הוא הגבוה ביותר) המשקף את שביעות הרצון הכללית ואת שביעות הרצון הפרטנית מכל אתר תיירות בנפרד, לפי פרמטרים שונים (למשל מודל התחזוקה, הפיזור הגיאוגרפי, המדד הפריפריאלי, המדד הפיננסי והשייך המגזרי).

**סקר המטיילים:** סקר של משרד מבקר המדינה שבוצע בקרב 626 מטיילים מאוכלוסייה הטרוגנית מייצגת של נסקרים מציבור מטיילים פעילים<sup>47</sup>, שמיפה בשיתוף חברת סקרים ובאופן אנונימי את עמדות הציבור בנוגע לתנאים הפיזיים המרכיבים את המצב של אתרי תיירות מרכזיים בישראל. הסקר מייצג הערכה סובייקטיבית של חוויית התייר הישראלי (תיירות פנים) ואת מידת השפעתה על צריכת המוצר התיירותי בישראל. בין היתר המטיילים נשאלו על מידת נכונותם לשלם עבור שיפור המצב הפיזי של אתר תיירות. מידת ההשפעה של המצב הפיזי באתר תיירות על ההחלטה לחזור אליו נבחנה בכלים סטטיסטיים. שביעות הרצון של המטיילים מהמצב הפיזי של אתרי תיירות נבחנה בסולם ערכים 1 - 4: ערך 1 מייצג חוסר שביעות רצון ("בכלל לא מרוצה"); ערך 2 מייצג שביעות רצון נמוכה ("לא כל כך מרוצה"); ערך 3 מייצג שביעות רצון בינונית ("די מרוצה"); וערך 4 מייצג שביעות רצון טובה ("מאוד מרוצה"). התשובות תורגמו לסולם ציונים שנע בין 0 ל-100 (הציון 0 הוא הנמוך ביותר ו-100 הוא הגבוה ביותר) המשקף את שביעות הרצון הכללית לגבי הפרמטרים שנבחנו בשאלון (למשל: סוגי האתרים, היבטי תחזוקה וניקיון ומצב סימון השבילים).

## מיפוי כללי של המצב הפיזי באתרי תיירות בישראל

מהנתונים שרוכזו מהסקרים עולה כי המטיילים הישראליים הביעו שביעות רצון כללית גבוהה מביקורם באתרי התיירות בישראל אך הביעו שביעות רצון בינונית מהמצב הפיזי ומרכיבי התחזוקה באתרים אלה. לעומתם מורי הדרך הביעו שביעות רצון בינונית עד נמוכה מהמצב הפיזי באתרי התיירות בישראל. למורי דרך ותיירים נכנסים יש, מטבע הדברים, נקודת מבט שונה מזו של תייר ישראלי בישראל, שכן הם יכולים להשוות את המצב הפיזי של אתרי התיירות בישראל (ובהם התחזוקה והניקיון) למצב של אתרי תיירות במדינות אחרות ולגבש דעה המבוססת על יכולת השוואתית זו. מאפיין זה עשוי להשפיע על הפערים בעמדות המתקבלות

45 מורי דרך פעילים הם מורי דרך שהדריכו קבוצות בארבע השנים האחרונות (2018 - 2022).

46 אתרי התיירות המרכזיים שנבחנו בסקר מורי הדרך נבחרו לפי פרמטרים כמו פיזור הטרוגני של מיקום גיאוגרפי ולפי מגוון סוגי האתרים על פי תחום ההתמחות של מורי הדרך ומודל התחזוקה של האתר.

47 מטיילים פעילים הם מטיילים אשר טיילו בארבע השנים האחרונות (2018 - 2022) יותר מחמישה טיולים בשנה.



מתיירים ישראלים, לעומת עמדות מורי הדרך והתיירים הנכנסים. כאמור, גם ועדת טיב המוצר התיירותי המוזכרת לעיל עמדה על הפער והתריעה כבר לפני כ-15 שנה כי רמת התחזוקה באתרי תיירות ומתחמי תיירות לא עולה בקנה אחד עם סטנדרטים בין-לאומיים, ואף מנכ"ל משרד התיירות משנת 2021 התייחס לפער האמור בציינו "יש בישראל יותר מידי אתרים עם תחזוקה לקויה ושירותים שאינם בסטנדרט בינלאומי".

הנתונים בלוח שלהלן הם ציונים ממוצעים שהתקבלו בסקרי המטיילים ומורי הדרך עבור אתרי התיירות בישראל, והם משקפים את שביעות רצונם מהביקור בהם בנוגע למצבם הפיזי של האתרים:

### לוח 3: שביעות הרצון הממוצעת של מטיילים ומורי הדרך ממצב אתרי התיירות, לפי סוג האתר

אתרי תיירות עירוניים	שמות טבע וגנים לאומיים	אתרי צליינות וסיורי דת	אתרי ארכיאולוגיה והיסטוריה	אתרי מורשת ואתרים לאומיים		
85	97	86	91	96	שביעות רצון כללית מאתרי תיירות	שביעות הרצון של מטיילים ישראלים
66	73	75	76	80	שביעות רצון מהמצב הפיזי של אתרי תיירות	
53	58	56	58	68	שביעות רצון מהמצב הפיזי של אתרי תיירות	שביעות הרצון של מורי הדרך

על פי נתוני סקר מורי הדרך וסקר המטיילים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה שביעות רצון נמוכה יותר של מורי הדרך בהשוואה למטיילים בכל הנוגע למצב הפיזי של אתרי התיירות בישראל. בפילוח לפי סוגי אתרי תיירות ניכר כי שביעות הרצון הנמוכה ביותר של המטיילים ומורי הדרך היא מהמצב הפיזי באתרי התיירות העירוניים שבנוגע להם התקבל בסקר המטיילים ציון ממוצע נמוך (66) ובסקר מורי הדרך ציון ממוצע נמוך אף יותר (53). עוד עולה מהנתונים המתייחסים לאתרי ארכיאולוגיה והיסטוריה, צליינות ודת, שמורות טבע וגנים לאומיים כי בסקר המטיילים שביעות הרצון הממוצעת מהמצב הפיזי באתרי התיירות אלה היא בינונית (73 - 76) ובסקר מורי הדרך שביעות הרצון נמוכה (56 - 58).

להלן מקבץ היגדים של מורי דרך, המשמשים אנשי מקצוע בתחום התיירות, על טיב מפגעי התחזוקה והניקיון שהתקבלו בסקר מורי הדרך שביצע משרד מבקר המדינה:



**סקר מורי הדרך**



- "אנדרטאות ברחבי המדינה - נראה שמנקים אותן רק לקראת יום הזיכרון. מסביבן לכלוך בל ישוער."
- "היער והחורש - מלוכלך. חופי ים תיכון - מלוכלך. עכו העתיקה - מלוכלך, נצרת - גלעין היסטורי - מלוכלך. שולי כבישים וצמתים - מלוכלך. טבריה - טיילת - מלוכלך מסלולי טבע - נחל כזיב מלוכלך חניונים חופשיים כמו לדוגמא יער הניתה, הר אחים, חניוני כרמל, הר מירון - מלוכלך."
- "אתרים רבים בארץ (למשל: מצפה הראל תל צובה תל יבנה תל בית שמש תל אנפה) מעלים קוצים. אחרים מלוכלכים, חסרים מבני שירותים."
- "אני מטייל הרבה בשביל סובב כינרת. זוועות מה שקורה שם, בעיקר במקטע הצפוני. המצב מזעזע."
- "אזור העיר העתיקה ומזרח העיר בכלל מאוד בעייתי מבחינת הניקיון והתחזוקה."
- "אזור שער האשפות בירושלים נראה כמו פח אשפה. תמיד מלוכלך."
- "אתרי עתיקות בשטחים הפתוחים (למשל מצד נחל בוקק או מצד נחל זוהר) ברמת תחזוקה ירודה מאוד."
- "כל המתחמים של קברי הצדיקים במצב גרוע: שירותים על הפנים ולא נקי."
- "כל החלק הדרומי של חוף אילת עד מעבר טאבה מוזנח. אין מדרכה רציפה, אין שירותים ומקלחות באזור הקמפינג ופחי אשפה פזורים לאורך החוף - בושה."
- "חלקים רבים בשביל הגולן אף הם אינם [מתוחזקים] מבחינת הניקיון (לדוגמה: אזור הר אודם ליד המחצבה, יער אודם, על אף שערכו שם לאחרונה מבצע ניקיון גדול, חניוני הלילה במקטע הראשון וגם מול עין זיוון מלאים פסולת."
- "מסלולי טיול שונים מלאי אשפה: בהר מירון, שביל האדמוניות בהר הילל מזוהם מאשפה פרטית, ציבורית ומתוצרי בנייה, בפארק השרון יש מצבורי אשפה, בשביל ישראל בנחל ציפורי יש מצבורי אשפה". "אשפה בנחל יצפור. אשפה בעין חרדלית"; "נחל השופט נחל הקיבוצים עין שוקק היכן שמביטים אשפה"; "נחל בצת מלא זבל נחל גילבון מלא זבל"; "פארק גורן - פחים מלאים ואשפה מפוזרת"; "תל ירעאל. מאוד מלוכלך".

ממצאי סקר מורי הדרך עולה כי מורי הדרך אשר רואים את נושא אתרי התיירות מנקודת המבט של התיירות הנכנסת, הביעו שביעות רצון פחותה בנוגע למצב הפיזי של אתרי התיירות, לעומת ממצאי סקר המטיילים המייצגים את תיירות הפנים בישראל. פער זה ניכר גם בנוגע לאתרי הצליינות - אתרים מרכזיים ביותר בתיירות הנכנסת - שלגביהם עמדות מורי הדרך מלמדות על שביעות רצון ממוצעת נמוכה - (ציון 56), לעומת המטיילים הישראלים, שהביעו שביעות רצון בינונית (ציון 75).

## רמת שביעות הרצון בנוגע לרכיבים נפרדים בתחזוקה של אתרי התיירות

משרד מבקר המדינה בדק בסקר מורי הדרך ובסקר המטיילים גם את שביעות הרצון מרכיבי התחזוקה השונים של המצב הפיזי באתרי התיירות. הלוח שלהלן מציג את הציון הממוצע שהתקבל בסקר מורי הדרך ובסקר המטיילים בנוגע לשביעות הרצון מרכיבי תחזוקה באתרי תיירות (ציון ממוצע מתוך 100):



#### לוח 4: שביעות הרצון הממוצעת בנוגע לרכיבי התחזוקה של אתרי התיירות

תאי השירותים	שילוט, הכוונה ותאורה	הנראות והניקיון	בטיחות, שלמות התשתית ותחזוקה כללית באתר	
33	48	48	52	מורי הדרך
52	81	70	80	המטיילים הישראלים

על פי נתוני סקר מורי הדרך וסקר המטיילים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כפי שעולה מהלוח, מורי הדרך הביעו שביעות רצון נמוכה מכל רכיבי התחזוקה באתרי התיירות שנבחנו בסקר: רכיב בטיחות ושלמות תשתיות האתרים והתחזוקה הכללית בהם קיבל ציון ממוצע 52; רכיב הנראות והניקיון של האתרים קיבל ציון ממוצע 48; רכיב שילוט הכוונה ותאורה באתרים קיבל ציון ממוצע 48; ורכיב מצב תאי השירותים באתרי התיירות קיבל ציון ממוצע 33. לעומת זאת ציבור המטיילים הישראלים, מלבד ציון נמוך לרכיב מצבם של תאי השירותים (ציון 52), הביעו שביעות רצון בינונית עד טובה למדי בממוצע: רכיב בטיחות ושלמות תשתיות האתרים והתחזוקה הכללית בהם קיבל ציון ממוצע 80; רכיב הנראות והניקיון של האתרים קיבל ציון ממוצע 70; ורכיב שילוט הכוונה ותאורה באתרים קיבל ציון ממוצע 81.

### המחשת ליקויי בטיחות באתרי תיירות ומסלולי טיולים בישראל

בטיחות מהווה מרכיב חיוני בחוויות הטייר ומושפעת מתחזוקה שוטפת של תקינות אתר התיירות<sup>48</sup>. להלן ריכוז היגדים ומידע בעניין בטיחות שעלו מסקר מורי הדרך:

48 יצוין כי בעולם קיימים מספר תקני ISO לבטיחות מתקנים באתרי תיירות ובניהם: תקינה לניהול אתרי תיירות אקסטרים (ISO 21101: 2014, ISO 21102: 2020), תקינה לניהול מתקני תיירות כמו בתי מלון (ISO 22483:2020) ותקינה לניהול שרותי תיירות באתרי תיירות כגון הדרכה, מתקנים וציוד באתרים שיכול להשפיע על בטיחות התיירים (ISO 13810:2022).





**היגדים  
בנושא  
בטיחות  
מתוך  
סקר מורי  
הדרך**



- "לאחר מותם של מספר מטיילים בנחל עמוד, יש צורך דחוף ומציל-חיים להתקין גדרות בטיחות בנחל עמוד בין קדרים לבריכות שכו."
- "יש מסלולי טבע רבים שמומלץ להוסיף מעקות ויתדות בטיחות כמו ב[נחל] עמוד עליון. צפית תיכון ועליון. מציינת לטובה את נחל חזורי וגובתא מבחינת סימון ברור וחלוקה למקטעים ממוספרים."
- "בניאס, קטעים בעייתיים בשבילים שאינם מתוחמים בטיחותית"; "מפלי הבניאס - מרפסת התצפית למפל שבורה."
- "נחל יצפור מטויל באלפי תלמידים. חניית ועצירת אוטובוסים סכנת נפשות. המסלול בו מטיילים מורות ללא ההכשרה והורים מלווים מחייב מעקות ויתדות בטוחות וידידותי יותר."
- "בהרי אילת והדרום יש להוסיף שלטי הכוונה בנוסף לסימון שבילים. יקל על ביטחונם של המדריכים הצעירים המובילים את הנוער."
- "גן לאומי - עין חרדלית כביש הגישה מתפורר ומסוכן."
- "הר ציון מדרגות שבורות ומסוכנות, העלייה אזור צומת האכסניה האוסטרית לתחנה 9 מדרגות שבורות ברמה מסוכנת."
- "תבדקו את עמוקה - האתר מאוד מבוקש. דרך מסוכנת, לא משופצת."
- "מבצר המונפורט - מדרגות עץ ישנות ולא בטיחותיות."

להלן תמונות הממחישות ליקויי בטיחות באתרי טבע:

תמונה 2: ליקויי בתחזוקת שילוט בטיחות בשמורת נחל עמוד, יולי 2022



תמונה 1: ליקוי בטיחות - סכנת נפילה לתהום בשמורת נחל עמוד, יולי 2022



צולם בידי צוות הביקורת, יולי 2022.



בתמונה מימין מוצג מעבר שביל צר מעל תהום עמוקה משני הצדדים ללא שלטי אזהרה בולטים, ללא גדר מתאימה ועם סכנת נפילה. בתמונה משמאל מתואר שלט אשר תפקידו להזהיר מפני סכנת התמוטטות. כפי שניתן לראות בתמונה, שלט האזהרה שבור ונוטה על צידו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2022 מסרה רט"ג כי "המקרה המצוין מנחל עמוד [ליקוי בתחזוקת השילוט] כבר תוקן". עוד ציינה רט"ג כי "בתחום שמורות הטבע והגנים הלאומיים קיימים למעלה מ-10.000 ק"מ של שבילים מסומנים. במסגרת סימון תוואי, בנייה והתקנת עזרי בטיחות בשביל אנחנו שוקלים את הצורך בשמירה על בטיחות המטיילים מול השמירה על המראה הטבעי של ערכי הטבע והנוף... במסגרת בדיקת השביל נבדקים גם מצב השילוט ועזרי הבטיחות המתקנים היכן שהם נדרשים כאמצעי זהירות סבירים, במידה וקיימת סכנה ממשית למטיילים, במידת חומרה מיוחדת, אנחנו דואגים לסגור את קטע מסלול הטיול עד לסיום הטיפול".

## רמת שביעות הרצון כנגזרת של הגוף האחראי לתחזוקה של אתר תיירות

כאמור, התחום של ניהול המצב הפיזי של אתרי התיירות בישראל הוא מבוצר ומעורבים בו גורמי אסדרה, מימון, ניהול ופיקוח רבים, הן בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי והן בחברות ממשלתיות ובמגזר הפרטי. לגופי התיירות השונים יש מודל תחזוקה המנוהל ומבוצע באופן שונה: המועצה לשימור אתרי מורשת בישראל, מנחילה את המורשת ההתיישבותית באמצעות שימור אתרים היסטוריים שעומדים לפני הרס. בחלק מהאתרים המועצה לשימור אתרי מורשת בישראל מפעילה ומתחזקת את האתרים<sup>49</sup>; בחלק מהם היא משמשת גוף מיעוץ, והיא מתכננת, מקימה ומלווה את התנהלותם של אתרי המורשת בכפוף להסכם ארוך טווח המחייב את הגופים המחזיקים בנכס להפעלתו ולתחזוקתו למשך 25 שנים; לחברות הביצוע הממשלתיות שעובדות עם משרד התיירות יש מודל תחזוקת שבר לתקופה קצרה; לגופים אחרים כמו רט"ג יש מודל תחזוקה עצמאי המבוסס על תקציב תפעולי שוטף, על צוות קבוע באתר המאפשר את תחזוקתו ברמה נאותה, על מעטפת מקצועית של חטיבת הלוגיסטיקה של רט"ג ועל בקרה על מצב התחזוקה המבוצעת על ידי חטיבת הלוגיסטיקה ועל ידי סמנכ"ל רט"ג; ויש גופים נוספים המנהלים אתרי תיירות, למשל רשויות מקומיות, עמותות וגורמים פרטיים, וגם לכל אחד מהם מודל תחזוקה שונה.

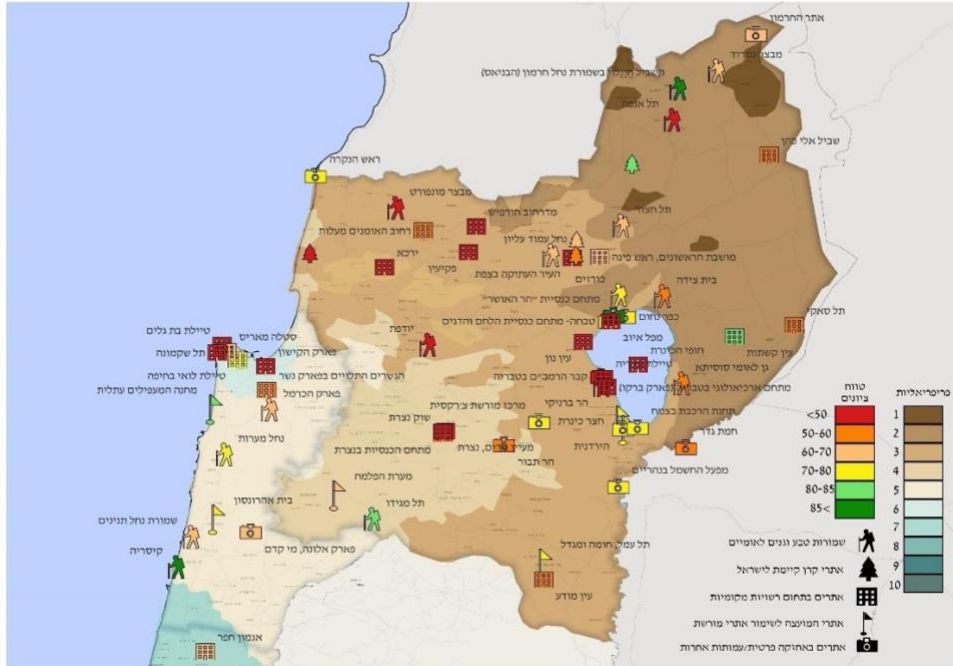
משרד מבקר המדינה בדק באמצעות סקר מורי הדרך את שביעות הרצון מהמצב הפיזי של 160 אתרי תיירות שנבחנו בנוגע לגוף המתחזק אותם ולמודל התחזוקה הנהוג בהם בחלוקה הזאת: אתרים שבאחריות הרשויות המקומיות; אתרים שבאחריות רט"ג; אתרים שבאחריות קק"ל; אתרים שבאחריות המועצה לשימור אתרי מורשת בישראל<sup>50</sup>; אתרים באחריות חל"פ עכו; ואתרים המוחזקים בידי גורמים פרטיים. הנתונים שעלו בסקר מובאים במפות ובתרשים שלהלן:

49 המועצה לשימור אתרי מורשת מפעילה תשעה אתרים באופן ישיר: בית ילון, מכון איילון, אתר הפרדסנות ברחובות, מרכז מבקרים מקווה ישראל, מחנה המעפילים בעתלית, רכבת העמק בכפר יהושע, משטרת נהלל ההיסטורית, חצר כינרת ומוזיאון הרעות במצודת כח.

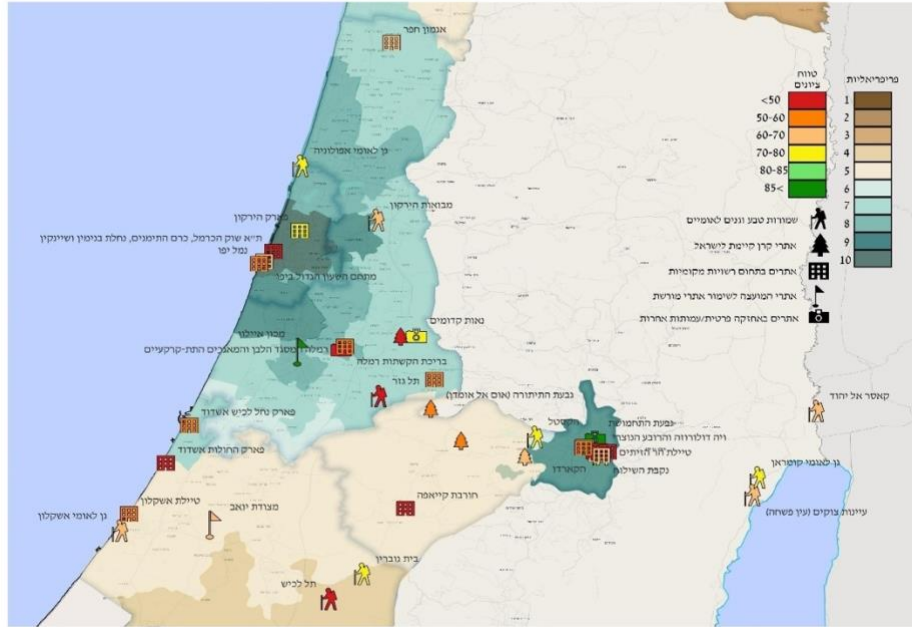
50 מכון איילון, מחנה המעפילים בעתלית, חצר כינרת.



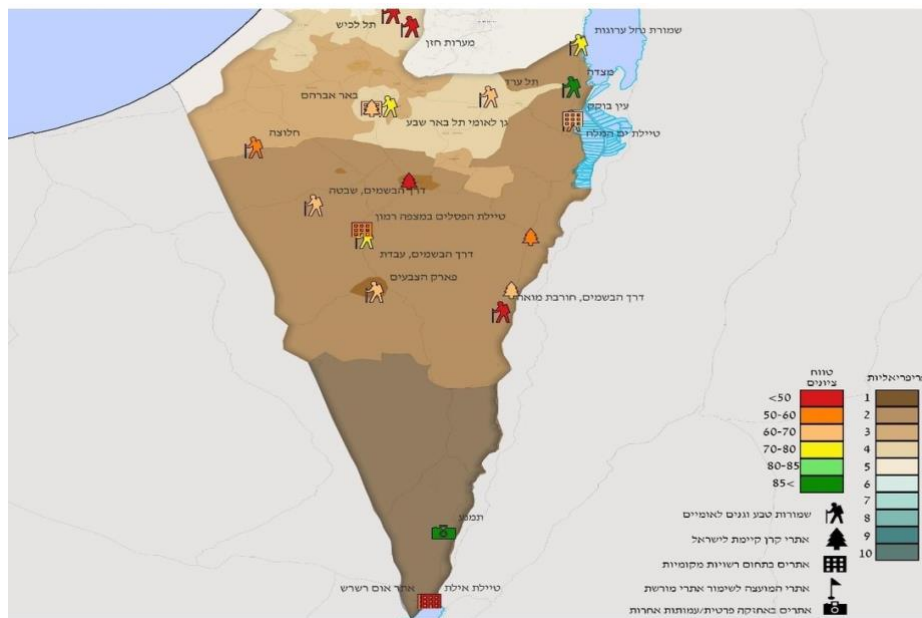
### מפות 1 - 3: התפלגות ציוני שביעות הרצון של מורי הדרך מהתחזוקה, לפי הגוף המתחזק



המקור: מפת רקע של המרכז למיפוי ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה (ובכלל זה הוספת שכבות על פי נתוני סקר מורי הדרך שביצע משרד מבקר המדינה).



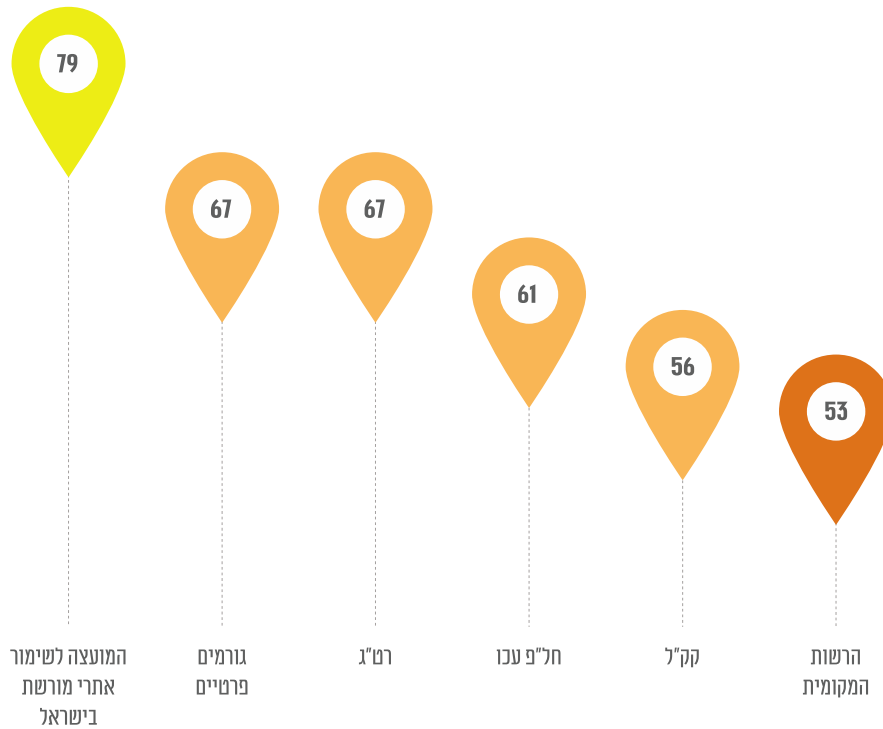
המקור: מפת רקע של המרכז למיפוי ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה (ובכלל זה הוספת שכבות על פי נתוני סקר מורי הדרך שביצע משרד מבקר המדינה).



המקור: מפת רקע של המרכז למיפוי ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה (ובכלל זה הוספת שכבות על פי נתוני סקר מורי הדרך שביצע משרד מבקר המדינה).



### תרשים 4: הציון הממוצע של אתרי התיירות שנבדקו, לפי הגוף המתחזק



על פי נתוני סקר מורי הדרך שביצע משרד מבקר המדינה.

מסקר מורי הדרך שערך משרד מבקר המדינה ומהתרשימים ומהמפות שמשקפים את סיכום תוצאותיו עולה תמונה כוללת של תחזוקה וניקיון לא מספקים. לגבי כל האתרים שנבדקו בסקר, מורי הדרך הביעו שביעות רצון נמוכה עד בינונית, אך בולטים במיוחד האתרים שנמצאים באחריות הרשויות המקומיות אשר דורגו בציון ממוצע הנמוך ביותר (53). הנתון עולה בקנה אחד עם עמדת משרד התיירות שהוצגה לעיל בדבר מצב תחזוקה לא נאות של אתרי תיירות שהם באחריות רשויות מקומיות. עוד עולה כי אתרי היער אשר באחריות קק"ל (אשר מטבעם פתוחים לציבור ללא הגבלה וקיים בהם קושי לשמור על רמת תחזוקה וניקיון נאותים לנוכח היקפם), מדורגים בציון ממוצע נמוך (56), ואחריהם מדורגים אתרי חל"פ עכו<sup>51</sup> (61). שמורות הטבע והגנים הלאומיים שבאחריות רט"ג וכן אתרים פרטיים דורגו בציון בינוני (67). אתרים המשתייכים למועצה לשימור אתרי מורשת בישראל דורגו בציון בינוני-טוב (79).

51 אלה האתרים שנבחנו בסקר מורי הדרך ואשר באחריות חל"פ עכו: (א) מנהרות הטמפלרים; (ב) חומות עכו; (ג) מתחם העיר העתיקה. יצוין כי עבור אתרים אלו ואתרים נוספים בעיר עכו, החל"פ קיבל מהצת"פ בשנים 2013 - 2020 יותר מ-54 מיליון ש"ח עבור פרויקטים של תשתית תיירותיים, סיוע בשכר לעובדים באתרים אלו, ובחלק מהמקרים גם כספים לתחזוקה בעיר העתיקה.



נוכח העובדה כי מדובר בתמונה כוללת של תחזוקה וניקיון לא מספקים באתרי תיירות בישראל מוצע כי משרד התיירות יזום ויוביל שיתוף פעולה בין כלל הגופים המחזיקים באתרי תיירות כדי לגבש וליישם פעולות אפקטיביות לשיפור התחזוקה והניקיון שלהם.

## בחינת שביעות הרצון מאתרי תיירות ברשויות מקומיות כנגזרת של מאפיינים שונים

לפי דוחות קודמים<sup>52</sup> שפרסם משרד מבקר המדינה בשנים 2010 ו-2022 ושעסקו בין היתר בתחזוקה ובשימור של אתרי תיירות, וכפי שעולה מסקר מורי הדרך, קיימים פערים במצב הפיזי של אתרי תיירות בתחומי רשויות מקומיות שונות. כאמור, בסקר סיכונים משרדי קשר משרד התיירות בין האתגרים העומדים בפניו ובין רשויות מקומיות דלות משאבים בכל הנוגע לפעילות המשרד בתחום חוויית התייר, ובפרט בנושא הניקיון והתחזוקה של אתרי התיירות ברשויות אלה. בנושא זה ציין משרד התיירות את מורכבות עבודתו מול רשויות אלה שבהן שיקולי הקצאת המשאבים הם מוניציפליים בעיקרם, ואינם עולים בקנה אחד עם השיקולים הלאומיים שמייצג משרד התיירות.

## שביעות הרצון מאתרי תיירות כנגזרת של מיקומם הגיאוגרפי ומדד הפריפריאליות שלהם

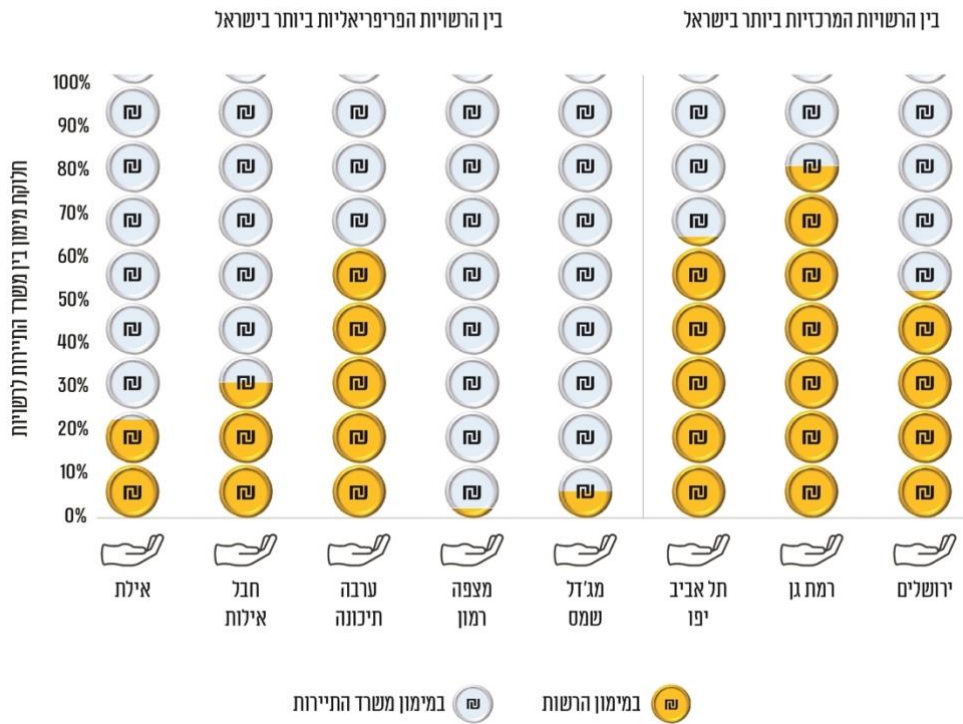
מדד הפריפריאליות של היישובים והרשויות המקומיות בישראל שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) הוא כלי להשוואה בין היישובים והרשויות המקומיות בין היתר מבחינת קרבתם למרכזי פעילות כלכלית. קרבה של יישוב או רשות למרכזים מסוג זה עשויה להשפיע על הרכבם החברתי-כלכלי של התושבים ועל יכולתם של היישוב או הרשות להשקיע משאבים בתחזוקת תשתיות התיירות שבתחומם. מדד הפריפריאליות מחלק את היישובים ואת הרשויות בישראל ל-10 אשכולות (אשכול 1 - לרשויות וליישובים הפריפריאליים ביותר, אשכול 10 לרשויות וליישובים המרכזיים ביותר גיאוגרפית) ומשמש כלי להשוואה ביניהם, בין היתר מבחינת קרבתם למרכזי פעילות כלכלית. במחזור שונים בישראל יש יישובים בעלי מדד פריפריאלי שונה<sup>53</sup>. המדד מתפרסם אחת לחמש שנים, והמעודכן הוא לשנת 2019<sup>54</sup>, כמתואר להלן:

מבקר המדינה, <b>דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009</b> (2010), אתרי תיירות בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות, עמ' 255, מבקר המדינה, <b>דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2022</b> (2022), ניהול התיירות ברשויות המקומיות, עמ' 581.	52
הלמ"ס, מדד פריפריאליות של יישובים ורשויות מקומיות.	53
שם.	54





### תרשים 5: שיעור המימון של פיתוח פרויקטי תשתיות תיירותיות בחלוקה בין תקציבי משרד התיירות (בתכלת) למימון הרשויות (בצהוב), 2013 - 2020



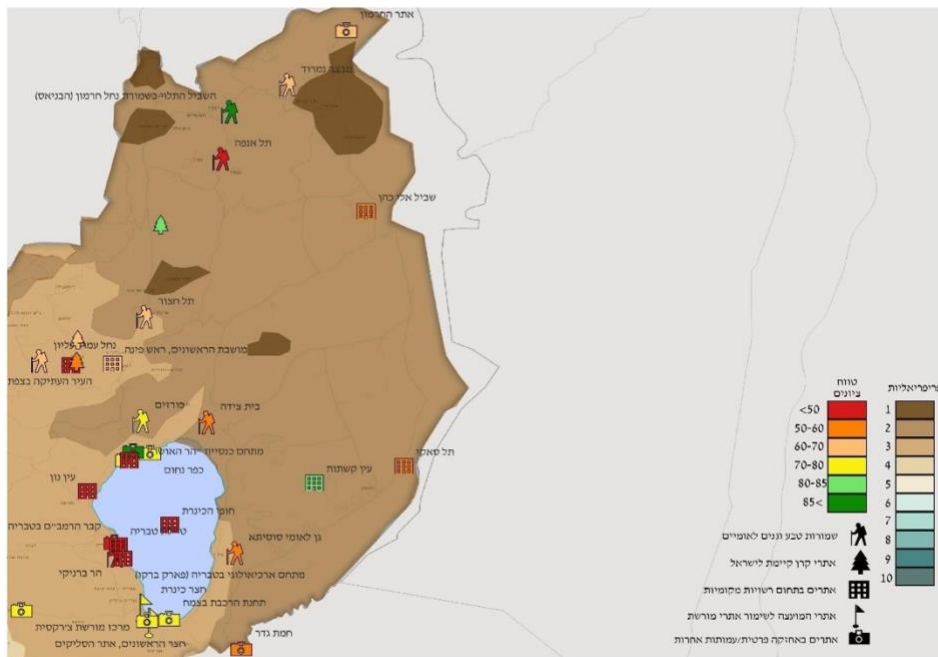
על פי נתוני משרד התיירות והגדרות הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יש לציין לחיוב את העולה מתרשים זה ומנתוני משרד התיירות ולפיו בפרויקטי תיירות המצויים ברשויות פריפריאליות משקיע משרד התיירות שיעור גדול יותר של תשומות בהשוואה לשיעור המימון הנדרש מהרשות עצמה. כך על פי נתוני משרד התיירות, בפרויקטים לפיתוח תשתיות תיירותיות ברשויות שהמדד הפריפריאלי שלהן נמוך (אשכולות פריפריאליים 1 - 2) משקיע המשרד מעל 50% מערך הפרויקט, ואילו בפיתוח תשתיות תיירות ברשויות שהמדד הפריפריאלי שלהן גבוה (אשכולות פריפריאליים 9 - 10) משקיע המשרד עד 50% מערך הפרויקט. ניתן לראות לדוגמה את שיעור השקעותיו של המשרד בפרויקטי פיתוח ברשויות מאשכולות פריפריאליים נמוכים (אשכולות 1 - 2) ובהם: אילת (78%); חבל אילות (70%); מצפה רמון (99%) ומג'דל שמש (95%), לעומת שיעור השקעותיו של המשרד בפרויקטי פיתוח אתרי תיירות ברשויות שהמדד הפריפריאלי שלהן גבוה (אשכולות 9 - 10), כמו תל אביב-יפו (37%) ורמת גן (20%) (אשכול פריפריאלי 10); וירושלים (49%).

התרשימים והמפות שלהלן מציגים את מידת שביעות הרצון של מורי הדרך מאתרי התיירות כפי שעולה מהסקר, כפונקציה של המדד הפריפריאלי והאזור הגיאוגרפי שלהם:



### מפה 4: הציון הממוצע של שביעות רצון מורי הדרך מהמצב הפיזי באתרי תיירות באזור פריפריאלי זהה (רמת הגולן)



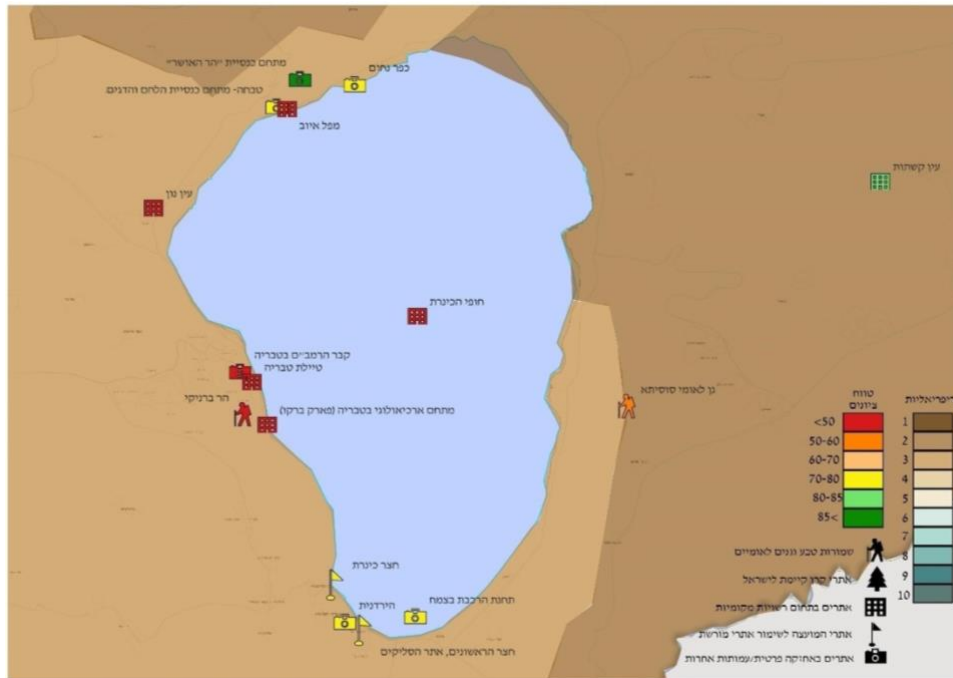
המקור: מפת רקע של המרכז למיפוי ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה (ובכלל זה הוספת שכבות על פי נתוני סקר מורי הדרך שביצע משרד מבקר המדינה).

עולה מהמפה כי אתרי תיירות מסוג אתרי טבע וגנים לאומיים בעלי אותו מודל תחזוקה ובאזור בעל מדד פריפריאלי זהה (אשכול 2, רמת הגולן) קיבלו ציונים שונים מהותית אחד מהשני בטווח שבין גרוע (39) לטוב (84).





### מפה 5: שונות הציון הממוצע של שביעות רצון מורי הדרך מהמצב הפיזי באתרי תיירות באזור פריפריאלי זהה (סובב כינרת)



המקור: מפת רקע של המרכז למיפוי ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה (ובכלל זה הוספת שכבות על פי נתוני סקר מורי הדרך שביצע משרד מבקר המדינה).

מנתוני סקר מורי הדרך המוצגים במפה שלעיל עולה כי באזור הכינרת, שבו מצויות רשויות מקומיות בעלות מדד פריפריאלי זהה (אשכול 3), נמדדה שונות רבה בנוגע לשביעות רצונם מהמצב הפיזי באתרי התיירות שנבחנו: יש אתרים השייכים לתחום של רשות מקומית וכן אתרים פרטיים שקיבלו ציון ממוצע נמוך מ-50; יש אתרים שהם שמורות טבע וגנים לאומיים שקיבלו ציון ממוצע בינוני בין 60 ל-70; יש אתרים פרטיים, שמורות טבע, גנים לאומיים ואתרים של המועצה לשימור אתרי מורשת בישראל שקיבלו ציונים טובים למדי בין 70 ל-80; ורק אתר פרטי אחד מהאתרים שנבחנו בשאלון קיבל ציון טוב מאוד.

המצב הפיזי של אתרי סובב כינרת בשנת 2019 עלה כבעייתי בביקורת שביצע משרד התיירות באזור זה. בתשובה לפניית אגף חוויית התייר במשרד לאחת מהרשויות האזוריות באזור בדרישה לשפר את מצב הניקיון והתחזוקה באתרים באזור סובב כינרת, ענתה הרשות כי המרחב התיירותי נמצא באחריות גופים שונים שאותם מנתה. הדבר מדגים את המורכבות הקיימת לעיתים במוקדי תיירות בעלי חשיבות מיוחדת אשר האחריות עליהם מתחלקת בין מספר גורמים.



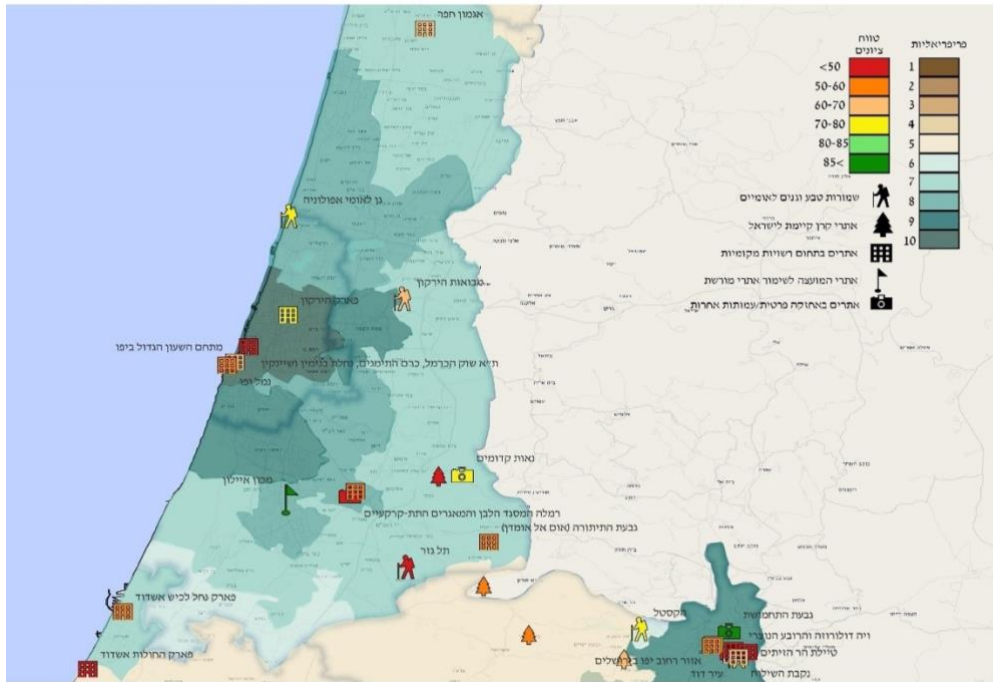
תמונה 3: לכלוך לאורך שביל סובב כינרת בקטע הדרך הצפוני



צולם בידי צוות הביקורת, אוקטובר 2022.



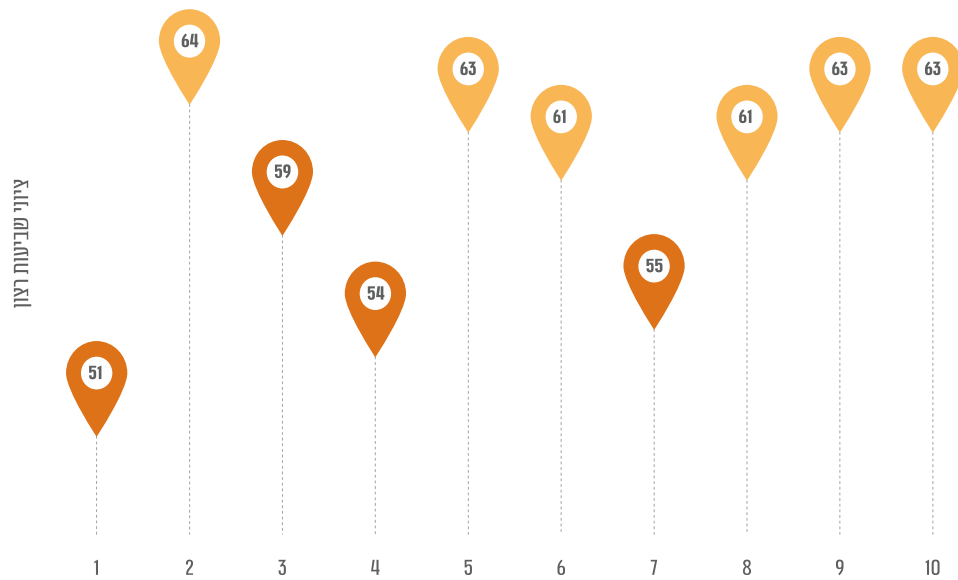
### מפה 6: שונות הציון הממוצע של שביעות רצון מורי הדרך מהמצב הפיזי של אתרי תיירות באזורים מרכזיים (אשכולות פריפריאליים גבוהים)



המקור: מפת רקע של המרכז למיפוי ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה (ובכלל זה הוספת שכבות על פי נתוני סקר מורי הדרך שביצע משרד מבקר המדינה).

מהמפה עולה כי אתרי תיירות באזורים מרכזיים (אשכולות פריפריאליים 8 - 10) קיבלו גם הם ציונים בטווח שבין גרוע (41) לטוב (87).

### תרשים 6: הציון הממוצע של שביעות רצון מורי הדרך מהמצב הפיזי באתרי התיירות באשכולות פריפריאליים שונים

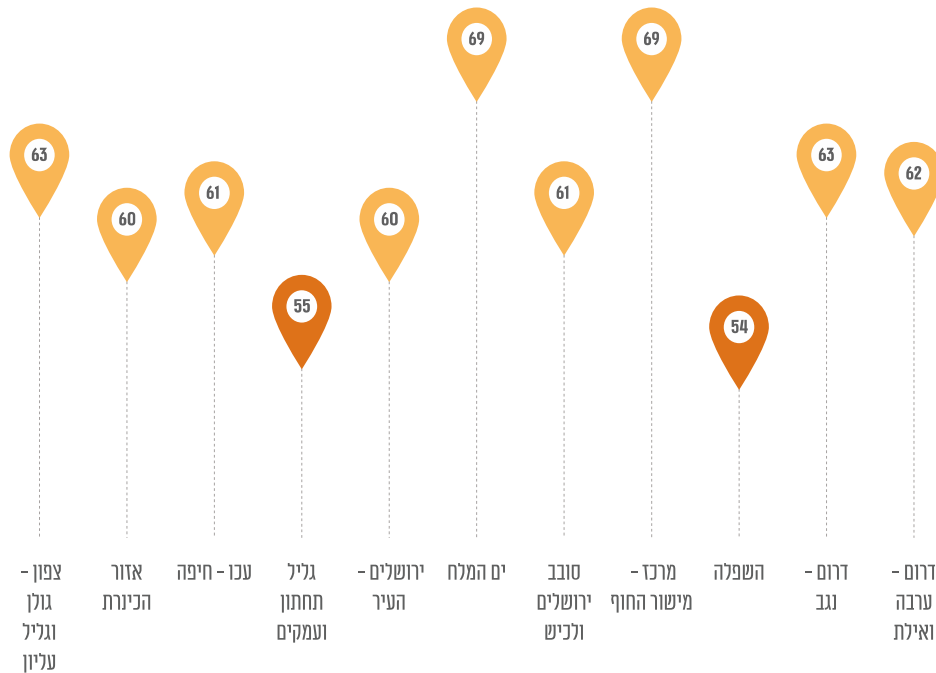


אשכולות מדד הפריפריאליות (מ"ס)

על פי נתוני סקר מורי הדרך שביצע משרד מבקר המדינה.



### תרשים 7: הציון הממוצע של שביעות רצון מורי הדרך מהמצב הפיזי של אתרי תיירות באזורים גיאוגרפיים שונים



על פי נתוני סקר מורי הדרך שביצע משרד מבקר המדינה.

מנתוני סקר מורי הדרך וכן מהתרשימים ומהמפות שלעיל שמשקפים את סיכום תוצאותיו עולה כי לגבי אתרי התיירות שנבדקו בסקר, כי פיזורם הגיאוגרפי או ריחוקם הפריפריאלי של אתרי תיירות אלה אינם מהווים בהכרח את הסיבה העיקרית למצבם הפיזי הלא מספק הפיזי של אתרים אלה. מהתרשים ניתן ללמוד כי הקשר הסיבתי בין רמת שביעות הרצון מהמצב הפיזי של אתרי התיירות המשתקפת מסקר מורי הדרך לבין פיזורם הגיאוגרפי או ריחוקם הפריפריאלי של האתרים אינו חד ערכי, וכי המובהקות הסטטיסטית ביניהם חלשה. הדבר מתבטא, בין היתר, בכך שאתרי התיירות באשכולות 6 - 8 (בעלי מדד פריפריאלי גבוה יחסית) קיבלו ציון ממוצע הנע בין 55 ל-61, בדומה לאזורים בעלי מדד פריפריאלי נמוך יחסית (אזורים 3 - 4), וההפך - אתרי תיירות באשכולות 2 ו-5 (בעלי מדד פריפריאלי נמוך) קיבלו ציונים 64 ו-63 (בהתאמה), בדומה או גבוה יותר מהציון 63 שקיבלו האתרים באשכולות 9 - 10. סיכומו של דבר, פער הציונים בין אתרי התיירות באשכול 1 (הנמוך ביותר) לבין אתרי התיירות אשר באשכולות 9 ו-10 (האשכולות הגבוהים ביותר) מתון יחסית ולא מגלם שיפור משמעותי. כמו כן, בכל האשכולות והאזורים הגיאוגרפיים ציוני שביעות הרצון מצויים בטווח שבין נמוך לבינוני (טווח של 51 - 64 בכל האשכולות, וטווח 54 - 69 בכל האזורים הגיאוגרפיים שבתרשים).



## שביעות רצון מורי הדרך מאתרי תיירות כנגזרת של האיתנות הפיננסית של הרשות המקומית

לפי הדוח השנתי של הלמ"ס לשנת 2020 שפורסם ביולי 2022, בישראל יש 255 רשויות מקומיות: 77 עיריות, 124 מועצות מקומיות ו-54 מועצות אזוריות, אשר שונות אחת מהשנייה בהרכבן הדמוגרפי ובאיתנות הפיננסית שלהן<sup>55</sup>. מדדי האיתנות הפיננסית של הרשויות המקומיות משקפים את מידת עצמאותן הכלכלית ואת מסוגלותן לספק לתושבים שירותים ראויים, והם מורכבים מפרמטרים שעניינם איזונים בין ההכנסות וההוצאות של הרשויות; יכולתן לייצר הכנסות; ומידת תלותן בתקציבי המדינה. רשות איתנה פיננסית היא רשות מקומית אשר עומדת בכמה קריטריונים הנוגעים למאזן הכספי של הכנסותיה והוצאותיה. התנאים לקביעת רשות מקומית כאיתנה פיננסית מפורטים בפקודת העיריות וכוללים מדדים של שיעור הגירעון ויתרות האשראי (להלן - מדד האיתנות הפיננסית)<sup>56</sup>. נכון לשנת 2022 משרד הפנים הכריז על 36 רשויות מקומיות כרשויות איתנות<sup>57</sup>.

בדוח ביקורת של מבקר המדינה משנת 2021 בנושא החוסן הפיננסי של הרשויות המקומיות התבצעה בדיקה השוואתית בין הרשויות המקומיות בישראל, ונמצאו פערים ביכולתן לספק שירותים לתושבים הנובעים מפערים בחוסן הפיננסי שלהן. הדוח קובע כי ל-80% מהרשויות אין אפשרות לממן בעצמן את הוצאותיהן, והן נזקקות למענקי איזון<sup>58</sup> מהמדינה<sup>59</sup>. בדוח צוין כי לרשויות המקומיות תפקיד מרכזי בקידומה של מדיניות פיתוח תיירות אפקטיבית. ביקורת נוספת משנת 2022 בנושא ניהול התיירות ברשויות המקומיות מצאה בין היתר חולשות בניקיון ובתחזוקה של אתרי התיירות העירוניים ופערים ברמת ניהול התיירות<sup>60</sup> בין שבע ערי תיירות בעלות איתנות פיננסית משתנה.

משרד מבקר המדינה בחן את ההתאמה בין ציוני שביעות רצון מורי הדרך מהמצב הפיזי של אתרי התיירות ומרכיבי התחזוקה בהם, כפי שהתקבלו בסקר מורי הדרך שביצע כאמור, לבין דירוג הרשויות המקומיות שבהם נמצאים האתרים, מדד האיתנות הפיננסית של משרד הפנים<sup>61</sup> וכן בהתאמה לאשכולות באינדקס הפיננסי של משרד התיירות. המתאם בוצע כדי להעריך באופן סטטיסטי את מובהקות ההתאמה שבין המדדים הפיננסיים של הרשות המקומית שבתחומה נמצא אתר התיירות ובין הציון הממוצע של רכיבי התחזוקה ושל המצב הפיזי באתרים אלה.

55	הלמ"ס, הדוח השנתי של הרשויות המקומיות לשנת 2020, יולי 2022.
56	פקודת העיריות [נוסח חדש], סעיף 232א.
57	משרד הפנים, רשימת רשויות איתנות.
58	מענק איזון הוא תקציב בלתי מיועד המועבר על ידי משרד הפנים לרשויות המקומיות מתוך מטרה לסייע להן לספק את השירותים הנדרשים לתושביהן.
59	מבקר המדינה, <b>דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021</b> (2021), החוסן הפיננסי של הרשויות המקומיות, עמ' 164.
60	מבקר המדינה, <b>דוח ביקורת על השלטון המקומי - יולי 2022</b> (2022), ניהול התיירות ברשויות המקומיות.
61	משרד הפנים, אגף תכנון מפת השלטון המקומי, מדד האיתנות הפיננסית של הרשויות המקומיות, נספח ב, שיטת חישוב המדד, עמ' 8 - 15, פברואר 2020.



## שביעות רצון כנגזרת של האיתנות הפיננסית לפי מדד משרד הפנים

ציון הרשות במדד האיתנות הפיננסית של משרד הפנים הוא בערכים של 1 - 100, והוא משקף את האיתנות הפיננסית שלה. בהתאם לציון ולמשקולות נוספות דורגו הרשויות אחת ביחס לשנייה בסולם של 1 - 255 (1 הנמוך ביותר)<sup>62</sup>. להלן תרשים המציג את המתאם בין דירוג הרשויות המקומיות לפי מדד האיתנות הפיננסית של משרד הפנים לציון הממוצע שקיבלו אתרי התיירות בסקר מורי הדרך, כפונקציה של האיתנות הפיננסית של הרשות המקומית שבה נמצא האתר. כל נקודה על הגרף מייצגת את הציון הממוצע של אתר תיירות מסוים בערכים של 0 - 100. קו המגמה מייצג את הקשר בין הציונים הממוצעים של אתר התיירות בסקר מורי הדרך לאיתנות הפיננסית של הרשות לפי משרד הפנים, והוא מצביע על מגמת עלייה מתונה.

### תרשים 8: הציון ממוצע של אתרי התיירות בסקר מורי הדרך בהשוואה למדד האיתנות הפיננסית של משרד הפנים



על פי מדד האיתנות הפיננסית של משרד הפנים ועל פי נתוני סקר מורי הדרך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

62 אגף תכנון מפת השלטון המקומי, משרד הפנים, מדד האיתנות הפיננסית של הרשויות המקומיות, נספח ב, שיטת חישוב המדד, ונספח ג, דירוג הרשויות המקומיות במדד לעומת המדד החברתי כלכלי ומענקי האיון עמ' 8 - 15, פברואר 2020.





מהתרשים עולה כי שיפור במדד האיתנות הפיננסית משפר רק במעט את הציון הממוצע בשביעות הרצון מאתרי התיירות שבשטחם. בבחינת ההתאמה בין הדירוג והציון יש עלייה מתונה בלבד בציון (עלייה בכל שלב במדד האיתנות הפיננסית משפרת את הציון רק ב-0.21 נקודות מתוך 100) כמתואר בקו המגמה בתרשים. כמו כן עולה כי קיימת שונות רבה בשביעות הרצון הממוצעת בין אתרי תיירות שונים שנמצאים בתחומי רשויות המדרגות באותו מדד איתנות פיננסית. המשמעות היא שדירוג פיננסי לא בהכרח מהווה גורם השפעה עיקרי בבואן של רשויות לתחזק את אתרי התיירות אשר בתחומן.

בתמונה שלהלן ניתן לראות תחזוקה טובה מאוד וכן שילוט, גיזום וניקיון במודל תחזוקה המשלב רשות מקומית במדד איתנות פיננסית ממוצעת (151 מתוך 255) וגורם פרטי:

#### תמונה 4: מצפור אופיר



צולם בידי אבי אלבאום, 2022.





### תמונות 5 ו-6: תחזוקה לקייה של מבנה מורשת בתחום מועצה מקומית אשר שוקם בשנת 2012



צולם בידי אורן טל, 2022.



צולם בידי אורן טל, 2022.

## שביעות רצון כנגזרת של האיתנות הפיננסית לפי האינדקס הפיננסי של משרד התיירות

משרד התיירות מכיר בשונות שיש בין הרשויות המקומיות מבחינת האיתנות הפיננסית שלהן בבואו לקבוע את שיעור השתתפות המשרד במימון פיתוח פרויקטי תשתית תיירותית בתחומן. שיעור השתתפות זה נסמך על אינדקס פיננסי פנימי שהגדיר המשרד, אשר מחלק את הרשויות לחמישה אשכולות (1 - 5) לפי יכולתן לממן את פרויקטי התשתית התיירותית המתוכננים בהן. ככל שהרשות המקומית בעלת יכולת מימון נמוכה יותר היא מצויה באשכול גבוה יותר (אשכול 5 לרשויות בעלות יכולת מימון נמוכה ואשכול 1 לרשויות בעלות יכולת מימון גבוהה) (האינדקס הפיננסי).

1. שיעור המימון של פרויקטי פיתוח של משרד התיירות עומד ביחס הפוך ליכולת המימון של הרשויות כך שפרויקטים המוקמים ברשויות שהן בעלות יכולת מימון נמוכה זוכים לשיעור מימון גבוה יותר של משרד התיירות ביחס לשיעור המימון הנדרש מהרשות<sup>63</sup>, כמפורט בתרשים שלהלן:

### תרשים 9: שיעור המימון של פיתוח פרויקטי תשתיות תיירותיות בחלוקה בין תקציבי משרד התיירות (בתכלת) למימון הרשויות (בצהוב) לפי אשכולות



על פי מדד האיתנות הפיננסית של משרד התיירות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

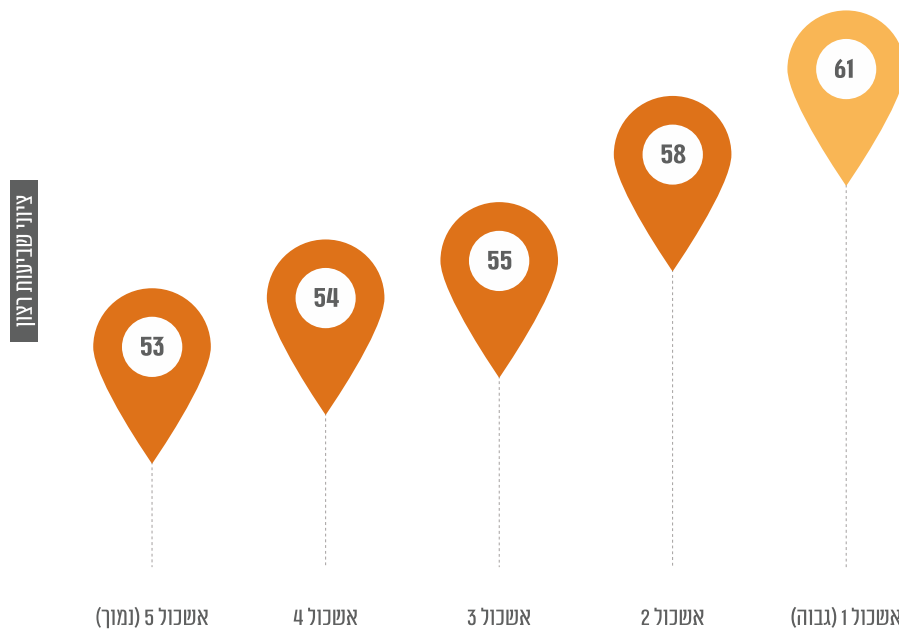
63 משרד התיירות חוזר מנכ"ל: פיתוח תשתיות תיירות ציבוריות, 04/2019, סעיף 7: קביעת שיעור השתתפות המשרד ושיעור השתתפות המבקש (Matching) בפרויקטים, עמ' 4 - 7, נספח ג: שיוך הרשויות המקומיות לעשירונים, עמ' 24 - 31.



יש לציין בחיוב את פעולתו בעניין של משרד התיירות: בפרויקטים המצויים בתחום רשויות בעלות יכולת מימון נמוכה הוא משקיע שיעור גבוה יותר של תשומות בהשוואה לשיעור המימון הנדרש מהרשות עצמה.

2. בתרשים שלהלן מוצג הציון הממוצע של אתרי התיירות כפי שדורגו בסקר מורי הדרך. הרשויות המקומיות שבהן נמצאים אתרים אלו פולחו לחמישה אשכולות בהתאם לאינדקס הפיננסי; לאשכול 1 שייכות רשויות בעלות יכולת מימון גבוהה, והוא האשכול החזק ביותר מהבחינה הפיננסית, ולאשכול 5 שייכות רשויות בעלות יכולת מימון נמוכה, והוא האשכול החלש ביותר מהבחינה הפיננסית<sup>64</sup>. עבור כל אשכול בוצע מיצוע של הציון שנתנו מורי הדרך לאתרי התיירות באשכול זה:

**תרשים 10: הציון הממוצע בכל אשכול באינדקס הפיננסי של שביעות רצון מורי הדרך מהמצב הפיזי של אתרי התיירות**



על פי נתוני סקר מורי הדרך שביצע משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה כי אף שקיימת תלות מסוימת (חלשה סטטיסטית) של הציון הממוצע של אתרי תיירות בדירוג האיתנות הפיננסית של הרשויות שבהן הם מצויים, ניכר כי האיתנות הפיננסית היא רק אחד מסך הגורמים המשפיעים על מצב התחזוקה של אתרי התיירות בישראל, וכי תמונת המצב בעניין מורכבת ממצבור של גורמים, שחלקם נבחנו בדוח זה<sup>65</sup>.

בתרשים מתואר כי שביעות רצונם של מורי הדרך מאתרי תיירות המצויים בתחומי רשויות מקומיות בעלי יכולת מימון נמוכה (אשכול 5 ואשכול 4) בהתאמה היא נמוכה יחסית, ובטווח ציונים של 53 ו-54. ציונים אלו נמוכים במעט מהציון הממוצע של אתרי התיירות המצויים בתחומי רשויות מקומיות באשכולות של רשויות בעלות יכולת מימון גבוהה (אשכול 1 - ציון 61, ואשכול 2 - ציון 58). בחינה סטטיסטית של מידת הקשר בין ציוני שביעות הרצון של מורי הדרך למדד הפיננסי של הרשות המקומית מצביעה על מובהקות סטטיסטית חלשה: כל שינוי באשכול הפיננסי שינה מעט את הציון הממוצע בכ-2.6.

משרד התיירות כתב בתשובתו מינואר 2023 (להלן - תשובת משרד התיירות) למשרד מבקר המדינה כי "לצערנו מצב התחזוקה והניקיון ברשויות רבות שמשרד התיירות משקיע בתחומם בפרויקט פיתוח תשתיות תיירותיות ציבוריות וכן באתרי תיירות אחרים שהמשרד לא השקיע בפיתוחם - לא מיטבי. ככלל, עמדת המשרד היא כי האחריות על ביצוע התחזוקה היא של הרשויות המקומיות שהן הריבון באתרי התיירות והן גובות ארנונה, בין היתר, לשם כך. מעורבות המשרד צריכה להתמקד בביקורת המשקפת את תמונת המצב באתרים התיירותיים והשפעתם על חוויית המבקר וביצירת מנגנון (בשיתוף גופים נוספים) שייתן לרשויות סל כלים לביצוע תחזוקה נאותה".

האמור מחדד את הצורך בכך שבבואו לבחון מנגנון לביצוע תחזוקה נאותה באמצעות תקצובו של פרויקט תיירותי, משרד התיירות ידרוש ממבקש התמיכה להציג מודל למימון התחזוקה והניקיון באתר המדובר ולמקור התקציבי שבאמצעותו יממן זאת, בשים לב למצב הסוציו-אקונומי של הרשות.

## ההשפעה שיש לתחזוקת אתרי התיירות על ההמלצה עליהם ועל הביקור החוזר בהם

רכיבי התחזוקה באתרי התיירות משפיעים על תדמיתו של האתר ועל הבחירה של התיירים בבואם לבחור את עדי התיירות המועדפים עליהם לביקור<sup>66</sup>. דוח מבקר המדינה שעסק בניהול התיירות ברשויות מקומיות ציין כי מראה מטופח של המרחב מקבל משנה תוקף בעידן שיתוף

65 גורמים נוספים לדוגמה הם פיזור גיאוגרפי, מודל התחזוקה שמופעל באתר, האם האתר עובר ביקורת על ידי משרד התיירות, סוג האתר וכו'.

66 Majid Farhadi Uonaki, Influence of Tourism Infrastructure on Destination Selection (Case study: Isfahan city), Journal of Tourism and Development, Volume 8 Issue 4, Pages 126-147, December 2019.



התמונות ברשתות החברתיות, המגביר את החשיפה לנראותו הפיזית והאסתטית של אתר התיירות, וכי מפגע חזותי פוגם במיתוג החזותי של אתרי התיירות עבור תיירים פוטנציאליים<sup>67</sup>.

פער בין מיתוג אתר התיירות באינטרנט וברשתות החברתיות ובין המצב הפיזי שאליו נחשפים התיירים בפועל בעת ביקורם באתר עלול להשפיע לא רק על מידת שביעות הרצון של התיירים מהביקור באתר התיירות אלא גם על המלצותיהם ועל רצונם לשוב ולבקר באתרים אלו. לפיכך, לשביעות רצון זו יש השפעה על הגעת תיירים לאתרי התיירות, ונגזרות מכך כאמור משמעויות כלכליות ותדמיתיות. יצוין כי מורי דרך ציינו בסקר את הקושי שהם רואים בהבאת תיירים לאתרי תיירות מרכזיים. להלן כמה דוגמאות:

**סקר מורי הדרך**



- "הכניסה לירושלים מים המלח, הכניסה לעיר הקודש ליהודים נוצרים ומוסלמים מטונפת ומלאה זבל - אני מתבייש להדריך תיירים מחו"ל."
- "נקודות תצפית, הר הצופים, הר הזיתים, הר הקפיצה, בכביש ים המלח ערד ועוד תצפיות שלא הזכרתי - תמיד מלוכלך וריח של שתן כי אנשים עושים את צרכיהם. אין פחי זבל, אין צל. מביש להביא תיירים."
- "כל הדרך לשער יפו במעלה המדרגות מחניון קרתא ורחוב יצחק קריב מלוכלך ברמות קשות. בושה לרדת לחניון האוטובוסים עם קבוצות של תיירים."
- "טבריה מלוכלכת, ומוזנחת. זה ממש מבייש לקחת לשם תיירים ולדאבונם אנחנו לוקחים לשם המון תיירים כי בסביבה יש את רוב אתרי הצליינות של הנוצרים."
- "שביל הבשורה" ו"שביל ישוע" שניהם מלאים באשפה, זה פשוט בושה למדינה המתיימרת לקבל צליינים."
- "מערת אליהו בחיפה וקבר הרשב"י במירון נראים כמו מזבלה, מביך להביא לשם תיירים."
- "שביל הטיוול (האדום) מחוץ למוחורקה - קרן כרמל שעובר בחורשה ומגיע מזרחה לתצפית על עמק יזרעאל - מלא פסולת רבה (בכל עונות השנה) מביך להביא לשם תיירים."
- "מיני ישראל - הדגמים מתפוררים ממש מביש."
- "אתר ההנצחה בעמק הבכא. מטונף. תמיד מביך מחדש."
- "אתר מורשת קרב בו יש תורן עם דגל ישראל (כמו חרבת ירדא) ומתנפנף ברוח דגל קרוע - זו בושה בעיניי."

**ההשפעה שיש לתחזוקת אתרי התיירות על תיירות הפנים**

**השפעת המצב הפיזי של אתרי התיירות על רצונם של המטיילים הישראלים לחזור ולבקר בהם**

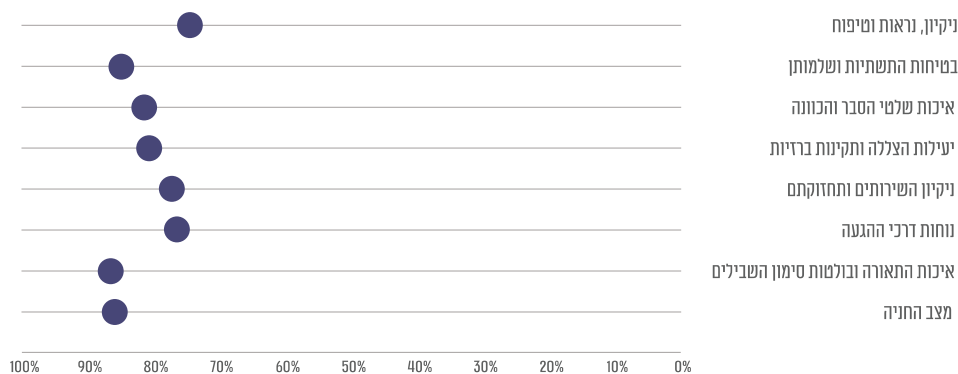
במסגרת הביקורת נבדקה גם מידת השפעת רכיבי התחזוקה באתרי התיירות והמצב הפיזי באתרים על רצונם של מטיילים ישראלים לחזור ולבקר בהם. הועלה כי לרכיבים שונים של

67 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2022 (2022), ניהול התיירות ברשויות המקומיות, עמ' 112.



תחזוקת אתרי התיירות יש השפעה ניכרת על החלטתם של מטיילים לשוב לבקר באתר תיירות, כמתואר בתרשים שלהלן:

### תרשים 11: מידת ההשפעה של רכיבי תחזוקת אתרי התיירות על רצונם של מטיילים ישראלים לשוב אליהם



שיעור מטיילים אשר מצב התחזוקה של אתרי תיירות משפיע על רצונם לחזור לבקר באתר

על פי נתוני סקר המטיילים שביצע משרד מבקר המדינה.

מנתוני סקר המטיילים שערך משרד מבקר המדינה המתוארים בתרשים עולה כי רכיבי התחזוקה באתרי התיירות משפיעים במידה ניכרת על ההחלטה של המטיילים הישראלים לחזור ולבקר בהם, והדבר מתבטא אף בנוגע לכל אחד מרכיבי התחזוקה בנפרד - בשיעורים של 75% עד 87% מכלל המשיבים. כלומר, מצב התחזוקה הירוד באתרי התיירות בישראל משפיע לרעה על תדמיתו של המוצר התיירותי בעיני ציבור המטיילים.

### השפעת המצב הפיזי של אתרי התיירות על המלצות המטיילים הישראלים לבקר בהם

בהמשך להשפעת המצב הפיזי באתרי התיירות בישראל על תדמיתם של האתרים בעיני הציבור הישראלי ועל רצונם לבקר באתרים אלה נבחנה השפעת המצב הפיזי באתרי התיירות על המלצותיהם של המטיילים הישראלים לאנשים אחרים לבקר באתרים אלה. להמלצה חיובית עשויה להיות חשיבות מכיוון שמדובר בהרחבה פוטנציאלית של מעגל המבקרים באתר התיירות ומכך יכולות להיגזר משמעויות תרבותיות וכלכליות נוספות.

מנתוני סקר המטיילים שערך משרד מבקר המדינה עולה כי תחזוקה לקויה של אתרים תיירותיים עלולה לפגוע בנכונות של מטיילים להמליץ לאחרים לבקר בהם, ובכך לפגוע במיצי פוטנציאל המבקרים באתרים אלו. ממצאים ונתונים אלה עולים בקנה אחד עם העמדות שצוינו כאמור במסמכי משרד התיירות בעניין חשיבות התחזוקה, המובאים לעיל.

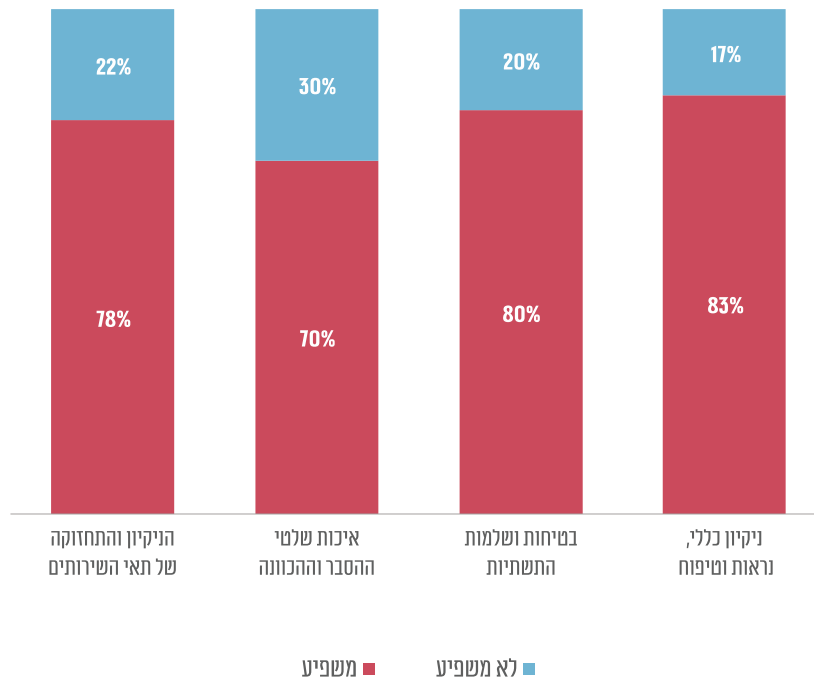


בדצמבר 2022 כתב שר התיירות למשרד מבקר המדינה כי נושא "התחזוקה והניקיון הוא קריטי ככל שאנו הוצים לפתח ולשמר את התיירות בישראל, שכן תייר שנחשף למקום לא נקי או מתוחזק דיו, לא יחזור לאותו מקום ולא ימליץ למכריו להגיע אליו, על כן חזרתי על הצורך בטיפול מקצועי ומעמיק בנושא התחזוקה והניקיון... בפני מנכ"ל המשרד... וכן מול אנשי המקצוע במשרד במסגרת פורומים שונים".

## השפעה שיש לתחזוקת אתרי התיירות על התיירות הנכנסת ועל רצונם של מורי הדרך לחזור ולבקר בהם

השפעת רכיבי התחזוקה של אתרי התיירות על רצונם של מורי הדרך להגיע לביקור חוזר באתרי התיירות בישראל היא מוגבלת. הסיבה לכך היא כי לעומת מטיילים ישראלים עצמאים אשר בוחרים את האתרים בעצמם, במקרה של מורי הדרך ההחלטה אם לשוב לאתר התיירות נסמכת על דרישת התיירים. לכן כאשר מדובר באתרי תיירות מרכזיים (למשל אתרי צליינות, דת ומורשת) מורי הדרך, ביקורתיים ככל שיהיו, ישובו לאתר מסוג זה גם אם המצב הפיזי של אתר התיירות אינו מיטבי לראייתם. נובע מכך כי לא בהכרח קיימת הלימה בין שביעות הרצון של מורי הדרך ממצב האתרים למידת השפעתם בפועל של רכיבי התחזוקה של אתרי התיירות על ביקור חוזר, ומבחינה זו תיירות נכנסת היא בבחינת לקוח שבוי. רוב מורי הדרך ציינו בסקר כי רכיבי התחזוקה והמצב הפיזי באתר תיירות משפיעים על רצונם לחזור ולבקר בו, כמתואר להלן בתרשים:

## תרשים 12: השפעת רכיבי תחזוקת אתרי התיירות על רצונם של מורי הדרך לחזור ולבקר בהם



על פי נתוני סקר מורי הדרך שביצע משרד מבקר המדינה.

מסקר מורי הדרך שערך משרד מבקר המדינה עולה כי בקרב מורי הדרך מצב התחזוקה והניקיון באתרי התיירות משפיע באופן מובהק על רצונם לשוב אליהם: כ-83% ממורי הדרך השיבו כי היבטים של ניקיון כללי, נראות וטיפוח משפיעים על החלטתם לשוב לבקר באתר; כ-78% ממורי הדרך השיבו כך בנוגע להיבטי ניקיון תאי השירותים; כ-80% ממורי הדרך השיבו כי הבטיחות ושלמות התשתיות באתר תיירות משפיעה על החלטתם לשוב לבקר באתר; וכ-70% ממורי הדרך השיבו כך בנוגע לאיכות שלטי ההסבר וההכוונה<sup>68</sup>. יצוין כי עבור מורי דרך רבים, לתחזוקה וליקיון של אתרי התיירות יש משמעות גם בכל הקשור במיתוג החזותי של מדינת ישראל ובנראותה של המדינה בעיני התיירות הנכנסת.

למרות האמור לעיל, מורי דרך ציינו כי הם נאלצים לשוב לאתרי תיירות מרכזיים על פי דרישת התיירים כמסבר לעיל, חרף תנאים פזיים לא נאותים. להלן כמה מאמירותיהם בעניין:

68 תרשים זה מבוסס על תשובותיהם של 899 מורי דרך.





### סקר מורי הדרך



- "בתור מדריך אין לי ברירה ואני חייב לקחת את התיירים שקנו תכנית מראש מהמשרדים בחו"ל, אבל תיירים מתרשמים שיש חוסר אכפתיות של השרות של המקומות התיירותיים, הרבה מקומות מלוכלכים מסביב לאתר ובדרך אליהם."
- "מצב האתרים מפריע לי, אבל לא יכול להשפיע על ביקור חוזר, בגלל שאלו אתרי חובה לביקור, בייחוד לצליינים, ולכן גם אם התנאים גרועים, אין ברירה אלא לבקר בהם."
- "נחלי הגולן אינם על מפת הטיולים שלנו כי אין שם תשתיות ושירותים נאותים."
- "מתחמי שירותים ציבוריים בערי תיירות (עכו, צפת, פקיעין ועוד) שמתחזקים (אם בכלל קיימים) ברמה מאוד נמוכה. חשוב למצוא פתרון יצירתי לבעיה הקשה, שמשפיעה מאוד בהחלטתי האם להגיע עם הקבוצה לטייל באזור מסויים."
- "צפת כולה: תשתיות, שירותים, חניה, לכלוך - ממש מונעים מאיתנו ביקור."
- "חוף הקשתות בקיסריה מבריא תיירים בגלל לכלוך, הפקרות, ומחסור בשירותים."
- "מצב אתרים מרכזיים בירושלים (וויה דולורוזה, תצפית הר הזיתים, הרובע היהודי, עיר דוד, מערת צדקיהו, המצודה וטיילת החומות, גן הקבר) ישנן בעיות תחזוקה תשתית ולכלוך המונעות ביקור."

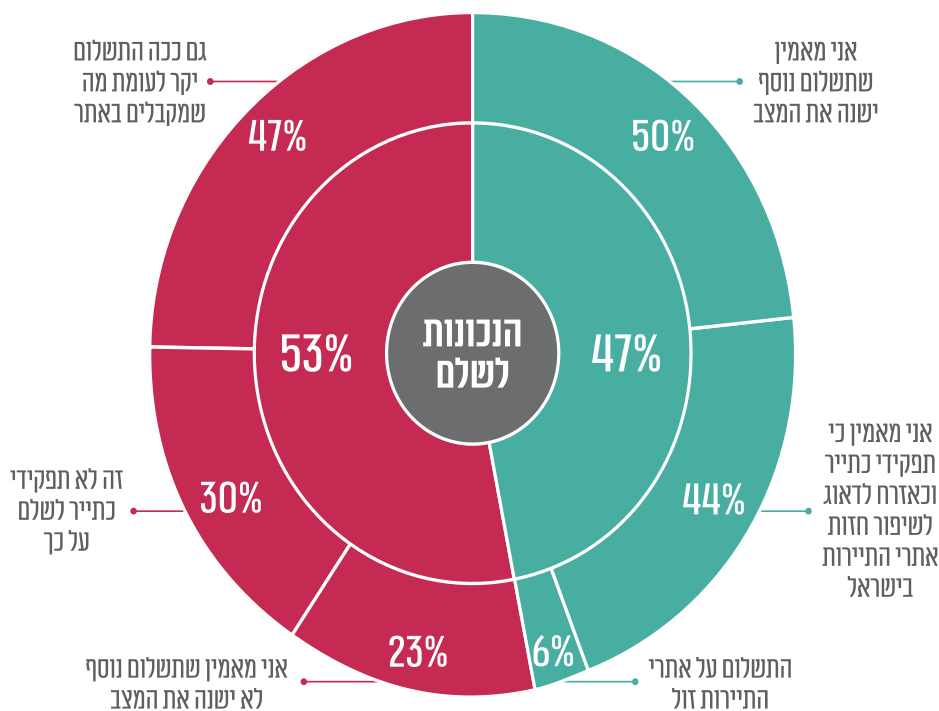
## הנכונות של מטיילים ישראלים לשלם עבור שיפור המצב הפיזי באתרי התיירות

במסגרת סקר המטיילים שערך משרד מבקר המדינה נבחנה גם נכונותם של מטיילים ישראלים לשלם יותר, באופן זה או אחר, עבור שיפור המצב הפיזי באתרי התיירות בישראל. להלן נתונים שעלו מסקר המטיילים בעניין הנכונות לשלם יותר לשיפור רכיבי התחזוקה והמצב הפיזי באתרים:

תרשים 13: נכונותם של המטיילים הישראלים לשלם יותר עבור מצב פיזי נאות באתרי תיירות בישראל

הגורמים לחוסר נכונות לשלם יותר לשיפור התחזוקה

הגורמים לנכונות לשלם יותר לשיפור התחזוקה



על פי נתוני סקר המטיילים שביצע משרד מבקר המדינה.

מסקר המטיילים שערך משרד מבקר המדינה עולה כי 47% מציבור המטיילים הנסקרים הביעו נכונות לשלם יותר עבור שיפור המצב הפיזי באתרי התיירות בישראל מהטעמים האלה: 50% מתוכם מאמינים כי תשלום נוסף ישנה את המצב ו-44% מאמינים כי זה תפקידם כתיירים לדאוג לשיפור חזות האתרים בישראל. לעומתם 53% מהמטיילים הנסקרים הביעו חוסר נכונות לשלם יותר על שיפור המצב הפיזי ותלו את עמדתם בכך שהתשלום לאתרי תיירות יקר ממילא (47% מהם), שאין זה תפקידם כתיירים (30%) או שאין להם אמון בפתרון של תשלום נוסף (24% מהמטיילים).

המטרה העיקרית בשמירה על התחזוקה, הניקיון, הבטיחות והנראות של אתרי התיירות היא לשמר את הערך הכלכלי של נכסי התיירות כענף כלכלי וכנכסים לאומיים שיש בהם גם ערך תרבותי, היסטורי, דתי וארכיאולוגי רב-דורי. לתחזוקה משמעות גם בשמירה על בטיחות המטיילים באתרי התיירות.



הממצאים שפורטו בפרק זה מציגים תמונת מצב על אודות מצב התחזוקה של אתרי התיירות בישראל ולפיה מצבם הפיזי והתחזוקתי של חלקים מאתרי התיירות בישראל איננו מיטבי, והם מתוחזקים ברמה בינונית עד נמוכה (טווח ציונים ממוצע של 53 עד 75). הדבר נכון במיוחד בנוגע לקטגוריית אתרי תיירות עירוניים ברשויות בעלות יכולות מימון משתנות (בטווח ציונים ממוצע של 53 עד 61), ואתרי טבע בשטח פתוח (בטווח ציונים של 56 עד 67). בהתאם לכך, התרשמות ממצב ירוד של תחזוקה נרשמה בעיקר באתרים המוחזקים על ידי רשויות מקומיות (ממוצע 53) ובאתרי היער אשר באחריות קק"ל (שאינם מגודרים ופתוחים לציבור ללא הגבלה) (ממוצע 56). עוד עלה כי בכל הנוגע לחלק מהאתרים המרכזיים בישראל בעלי בולטות תיירותית, הם אינם מתוחזקים כראוי ואינם נשמרים בסטנדרט הגבוה המצופה מאתרים מרכזיים בעלי חשיבות תיירותית ותרבותית שאמורים למשוך מבקרים מתיירות פנים ותיירות נכנסת.

הממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה בפרק ביקורת זה עולים בקנה אחד עם מסמכים בנושא זה של משרד התיירות וחמ"ת המובאים לעיל, ומהם עולה כי המשרד וחמ"ת מודעים זה שנים לתמונת מצב זו וסבורים כי לבעיה מתמשכת של ניקיון ותחזוקה באתרי תיירות בישראל יש השפעות כלכליות ותדמיתיות שליליות.

כאמור, מהסקרים עולה המורכבות הכרוכה בשימור תחזוקה נאותה באתרי התיירות. מצב התחזוקה של האתרים מושפע ממכלול גורמים כמו: סוג האתר; מודל התחזוקה של האתר; המיקום הגיאוגרפי של האתר; המדד הפיננסי שלו; ומיקומה הפריפריאלי של הרשות המתחזקת. מורכבות התמונה המוצגת לעיל מחזקת את המסקנה בדבר הצורך שמשרד התיירות יוביל בסיוע גורמי מפתח נוספים בתחום, מדיניות אשר מוכוונת לשמירה על מצבם הפיזי של אתרי התיירות.

## אחריות משרד התיירות בתחום תחזוקת אתרי התיירות בישראל

תחום התיירות הוא תחום פעילות הכולל קשרי גומלין בין גופים מסוגים שונים המספקים תשתיות תיירות ושירותי תיירות לתיירים. הקוד האתי של ארגון התיירות הבין-לאומי של האו"ם<sup>69</sup> (הקוד האתי הגלובלי לתיירות של UNWTO) קורא לשיתוף פעולה בין הגופים הציבוריים ליישום ובפרט ליישום הסעיף המנחה בדבר אופן הקצאת משאבים כספיים לתחזוקה ולשימור של אתרי דת, מורשת, אתרים היסטוריים ומוזיאונים. לפי קוד אתי זה ההכנסות מתיירות באתרים אלה ישמשו בין היתר לתחזוקה ולפיתוח של האתרים, להגנה עליהם ולשמירה על הנראות שלהם באופן שיאפשר להם להתקיים לאורך זמן<sup>70</sup>. ארגון המדינות המפותחות (OECD) מדגיש את

69 United Nations World Tourism Organization - UNWTO. ישראל חברה ב-WTO מאז 1995.

70 UNWTO Global Code of Ethics For Tourism, Article 4,10, <https://www.unwto.org/global-code-of-ethics-for-tourism>



החשיבות הטמונה במאמץ ממשלתי ובין-משרדי מתואם בכל הקשור לתשתיות תיירות העומדות בבסיס אתרי התיירות<sup>71</sup>.

בישראל מחזיקים באתרי התיירות גופים ממשלתיים, רשויות מקומיות, גופים סטטוטוריים, חברות ממשלתיות, עמותות וגופים פרטיים. על חלק מגופים אלה מוטלות חובות וחלים נהלים בנושאי התחזוקה והשימור של אתרי התיירות, וזאת בהיקפים שונים ובדרגות אחריות שונות:

1. **האחריות העיקרית** - אחריות המחזיק בנכס: על בעל נכס ציבורי מוטלת האחריות הישירה לביצוע פעולות תחזוקה ולשמירה על השלמות והניקיון של הנכס. כך הדבר גם בנוגע לאתרי התיירות. המחזיקים בהם מחויבים בביצוע תחזוקה שוטפת כדי לשמור על מצבם הפיזי ועל ערכם. כך למשל, בנוגע לאתרים ולשמורות של רט"ג, אשר סמכויותיה נגזרות מחוק רט"ג ועוסקות בניהול שמורות הטבע והגנים הלאומיים, וכוללות בין היתר את ניהול האתר, הפעלתו והפיקוח עליו וכן את טיפוח ערכי הטבע, שמורות הטבע והגנים הלאומיים ותחזוקת האתרים הלאומיים<sup>72</sup>.

פקודת העיריות [נוסח חדש] מטילה חובות על העיריות בכל הקשור לתחזוקה של המרחב הציבורי שבשטחן. הפקודה קובעת למשל חובות לשמור על הניקיון, תנאי התברואה, הבטיחות, התאורה וניקוז המדרכות של המרחב הציבורי העירוני<sup>73</sup>. סמכותן של המועצות המקומיות והמועצות האזוריות לתחזוקה של הדרכים הציבוריות שבתחום שיפוטן נגזרת מסמכויותיהן הכלליות לפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום המועצה, ובכלל זה לדאוג לפיתוח תחום המועצה ולשיפורו - ומתוקף סמכויות אלו נגזרות חובות דומות לאלו החלות על העיריות<sup>74</sup>.

2. **אחריות משרד התיירות ככלל למצב אתרי התיירות:** על משרד התיירות מוטלת האחריות הכוללת לאתרי תיירות בישראל ובכלל זה לרכיבי התחזוקה המשפיעים על מצבם הפיזי. אחריות זו באה לידי ביטוי בנוממות מחייבות, בנהלים ובהנחיות שהמשרד מוציא כמאסדר, שהוא אף אחראי לאכיפתם, בתקציב המשרד, במסמכים האסטרטגיים ובפעולות שהמשרד מבצע בפועל.

71 ראו:

OECD, "Effective Policy Approaches for Quality Investment in Tourism", OECD Tourism (2018)4Papers, No.2018/03, pp. 42 - 4

72 חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998, סעיפים 6 - 7, סעיף 41ב.

73 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי - יולי 2022** (2022), "ניהול התיירות ברשויות המקומיות", עמ' 684.

74 הדין מקנה סמכויות כלליות למועצות המקומיות, כפי שעולה למשל מסעיף 63(א)(3) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התש"ח-1958 שמתייחס לסמכות פיתוח המועצה; ומסעיף 63(א)(8) לצו שמתייחס לסמכויות הכלליות לשמירת בריאות הציבור ולביעור מפגעים; מסעיף 146(2) ו-148(8) לצו המועצות המקומיות, התש"א-1950; מחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 שהוראותיו בעניין סילוק פסולת חלות על מועצות מקומיות על פי סעיף 7(ה); ומחוקי עזר שונים. כמו כן, חוזר מנכ"ל משרד הפנים מיולי 2021 בנושא "נוהל אישור ופרסום חוקי עזר" מתייחס בסעיף 4.2 למועצות מקומיות וקובע כי "בפקודת המועצות המקומיות נעדרים סעיפים מקבילים המתייחסים לתוכן חוקי העזר, אולם בהיקש ניתן לומר כי למועצה מקומית יש סמכות להסדיר בחוקי העזר את סמכויותיה וחובותיה שפורטו בצווי הכינון (סעיף 146 לצו המועצות המקומיות, וסעיף 63 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות))."



## הגדרת אתרי תיירות

משרד התיירות מופקד על מדיניות התכנון, הפיתוח והשיווק של תעשיית התיירות בישראל, מסייע בהקמת מיזמים תיירותיים ותומך בארגונים לעידוד תיירות. לפי משרד התיירות, יעדו העיקרי הוא "הגדלת היקף הפעילות הכלכלית במשק על ידי תרומה לתוצר הלאומי, תרומה למאזן התשלומים, הגדלת היקף ההשקעות בענף התיירות ותרומה לתעסוקה במשק". כפי שפורט בפרק הקודם, קיימים סוגים רבים של אתרים תיירותיים בעלי מאפיינים מגוונים: חלק מהאתרים בבעלות ציבורית וחלק בבעלות פרטית; יש אתרים שהם שטח פתוח וטבע, אחרים הם אתרים מבונים ויש אתרים משולבים; לחלק מהאתרים יש ערך תרבותי, דתי, ארכיאולוגי או היסטורי, וכיו"ב. לעיתים מוקד עניין עשוי לכלול מאפיין תיירותי משני או להיות בעל שימוש דואלי (כמו תיירות ומסחר). כך למשל במקרה של אטרקציה פרטית מוכרת או אתר מסחרי מוכר.

בשל כך, קיימים מקרים שבהם יש חשיבות להבחנה בין האתרים ולזיהוי של אתרי תיירות כקבוצה מובחנת מכל היתר. בישראל קיימים חיקוקים העוסקים בהיבטים שונים של עולם התיירות הכוללים הגדרות רלוונטיות לתחום, והם משמשים למטרה מסוימת שבדין הרלוונטי שבו צוינו. כך למשל, חוק שירותי תיירות, התשל"ו-1976 (להלן - חוק שירותי התיירות)<sup>75</sup> קובע מהם שירותי תיירות, ואילו חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 106), התשע"ו-2016<sup>76</sup> מגדיר מהי תשתית תיירות. אין הגדרה בדין של המונח "אתרי תיירות".

משרד מבקר המדינה עמד על חשיבותה של ההגדרה "אתרי תיירות" עבור משרד התיירות בדוח ביקורת משנת 2010, בציינו כי "הגדרת 'אתר תיירות' דרושה לא רק לשם החלטה בעניין פיתוח האתרים, אלא גם לשם קביעת תקנים לתחזוקתם ולפיקוח שלו על כך"<sup>77</sup>. גם המלצות דוח הוועדה לטיב המוצר התיירותי ייחסו חשיבות להבהרת האחריות לאתרי תיירות ולמתן שירותי תיירות באיכות טובה בהם, ונכתב בהן כי "אין מנוס מאימוץ תהליך שינוי הדרגתי. הגדרת האחריות המוניציפלית [בנושא תחזוקה של אתרי תיירות] צריכה להיות חוקית או מעוגנת בהסדרים מנהליים חזקים מלווה בקבלה הדרגתית של זכויות וחובות מצד הרשויות [בערי התיירות]". הוועדה המליצה גם על קביעת סל שירותים כמקובל בעולם, שיכלול בין היתר "ניקיון ברמה גבוהה יותר מהרמה העירונית" וכן תאורה תקינה, שילוט בכמה שפות ומערך מסודר ונקי של מבני שירותים ציבוריים. הוועדה המליצה כי סל השירותים יגדיר גם את "חלוקת נטל המימון בין הממשלה והרשות המקומית"<sup>78</sup>.

הגדרת המונח "אתרי תיירות" - או מונח חלופי כלשהו כגון "יעדי תיירות" או "מתחמי תיירות" (להלן - אתרי תיירות), חשובה לצורך זיהויים ככאלו על ידי הגורמים הרלוונטיים, ובראשם משרד התיירות. זאת לצורך החלה של זכויות, חובות, הוראות או מדיניות של המשרד על מקומות אלו או על חלקם; כדי לתחום את רשימת האתרים שלהם מאפיינים תיירותיים ולהגדיר את מיקומם;

75 חוק שירותי התיירות, התשל"ו-1976, סעיף 2(5)(ב),

76 חוק התכנון והבנייה (תיקון 107), התשע"ו-2016, הוראות מיוחדות לעניין תשתית תיירות (תיקון מס' 107) תשע"ו-2016.

77 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009** (2010), דוח שנתי בנושא אתרי תיירות בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות, "חלקו של משרד התיירות בפיתוח אתרי תיירות", עמ' 233.

78 דוח הוועדה הציבורית לבחינת טיב השירות והמוצר התיירותי בישראל, אשר בראשה עמד ד"ר ישראל פלג, הוגש לשר התיירות דאז באפריל 2008, עמ' 23 - 24, 55 - 57.



לצורך קביעת סדרי עדיפויות שונים בנוגע להשקעה בהם; כדי להסדיר את האחריות לפיתוח ולתחזוקה של אתרים אלו וגם כדי לקבוע סדרי עדיפויות בביצוע פעולות תחזוקה בהם. ההגדרה "אתרי תיירות" נדרשת אפוא כדי לקשור בין אותם האתרים הנכללים בהגדרה זו ובין הגורמים הנושאים באחריות עליהם ולצורך קביעת סדרי עדיפויות בענף זה.

מפעם לפעם גורמים במשרד התיירות העוסקים בחוויית התייר, בפיתוח תשתיות תיירות, בביקורת אתרי תיירות ובשיווק תיירותי, מגבשים רשימות של אתרים ונכסים תיירותיים (שאינם אכסון מלונאי) בהיקפים שונים עבור פעולותיהם השונות. להלן דוגמאות לשימושים שונים ברשימות אתרים של יחידות שונות במשרד התיירות:

1. **רשימות אתרי תיירות שבהם מושקעים תקציבי פיתוח תיירות:** כגון רשימה הכוללת את "ערי הליבה" (כמו ירושלים, אילת, עכו, נצרת וטבריה) אשר מתועדפות במתן תקציבי פיתוח<sup>79</sup>, או רשימות של ארבעה מרחבי פיתוח מרכזיים שבהם מצויים כ-70 נכסים תיירותיים במרחב הצפון, המועדפים לפיתוח מתוקף תוכנית אסטרטגית<sup>80</sup>.
2. **רשימת אתרי תיירות שבהם מושקעים תשומות ביקורת:** רשימה של יחידת הביקורת במינהל חוויית התייר במשרד התיירות אשר מבצעת ביקורת תחזוקה וניקיון באתרים אלה (להלן - יחידת הביקורת), המכילה אתרים המושכים בעיקר את התיירות הנכנסת, אשר כולה, נכון לשנת 2020, 125 אתרי תיירות. כ-14% מאתרי התיירות שב"ערי הליבה" האמורות, אשר בהם השקיע משרד התיירות תשומות כלכליות, נכללים ברשימת האתרים לביקורת של יחידת הביקורת, שלה סדרי עדיפויות אחרים.
3. **רשימה לצורך איסוף מידע באמצעות הלמ"ס:** רשימה של 156 אטרקציות תיירותיות שהוכנה במשרד התיירות כהיצע תיירותי לצורך פנייה ללמ"ס בבקשה לאיסוף "מידע שוטף לגבי הביקוש לאותם עסקים". לפי המשרד הרשימה הוכנה בעבודת אינטגרציה משרדית, ואין לו עקרונות מנחים או אמות מידה מוסכמות לסיווג האטרקציות. הרשימה כוללת עסקים פרטיים רבים המספקים לתייר אטרקציות בידוריות בלבד, שאינן בעלות ערך תרבותי, היסטורי, ארכיאולוגי וכו'. רק 3% מהאטרקציות שברשימה נכללות גם ברשימת אתרי התיירות אשר הושקעו בהם תשומות כלכליות לפיתוח תשתיות תיירות (תקציבי צת"פ), ו-17% מהאטרקציות הכלולות ברשימת כהיצע תיירותי לצורך פנייה ללמ"ס, נכללות ברשימת אתרי התיירות לביקורת של יחידת הביקורת.
4. **רשימות לצורך איסוף מידע על תעבורת תיירים:** מינהל פיתוח תשתיות והשקעות במשרד התיירות משתמש בקריטריון של תעבורת התיירים באתרי התיירות לצורך תיעודף של השקעות המשרד בפרויקטי פיתוח ותחזוקה של אתרי תיירות. הנתונים שמעביר משרד התיירות ללמ"ס בעניין הם נתונים חלקיים ומתייחסים רק לביקורים באתרי תיירות שהם מזויאונים מוכרים<sup>81</sup>.

79 משרד התיירות, חוזר מנכ"ל 07/2015 בנושא "פיתוח תשתיות תיירותיות ציבוריות" מיום 3.6.15, וחוזר מנכ"ל 04/2019, באותו נושא, מיום 16.4.19.

80 בהמשך להחלטת הממשלה 514 משנת 2020 ובהתאם לתוכנית אסטרטגית בשם "מוצר תיירות צפוני", 2025.

81 הלמ"ס, רבעון סטטיסטי לתיירות ושרותי הארחה, 2022.



מהאמור עולה כי אמות המידה של משרד התיירות לדירוג ההשקעות בפיתוח של אתרי תיירות הנשענות על קריטריון של תעבורת התיירים באתרי התיירות - מתבססות על מידע חסר.

במהלך הביקורת, בספטמבר 2022, השיב משרד התיירות למשרד מבקר המדינה כי הוא מקדם פרויקט ניטור של מבקרים ב-20 מרחבי תיירות מרכזיים<sup>82</sup> בישראל באמצעות מקום הימצאם של הטלפונים הניידים שלהם. מדובר בהליך שהתעכב בשנתיים האחרונות, לדברי המשרד, בשל בעיות תקציב. מהמסמכים עולה כי באמצעות הפרויקט ניתן יהיה לאפיין את תעבורת הישראלים והתיירים במרחבי התיירות באופן דינמי ולהפיק תובנות לגבי מגמות הביקוש עבור קבלת החלטות בתחום פיתוח תשתיות תיירות ושיווקן.

מומלץ כי משרד התיירות יגבש אמות מידה לבחירת אתרי תיירות אשר יוכלו ברשימה לאומית של אתרים, לצורך תיעודף אסטרטגי של הנכסים הפיזיים התיירותיים שינטרו בפרויקט<sup>83</sup>. מומלץ שמשרד התיירות יקדם את מימוש הפרויקט האמור לאיסוף נתונים בנוגע לתעבורת המבקרים (תיירים נכנסים ותיירי פנים) באתרי תיירות נבחרים ויעבירם ללמ"ס לצורך יצירת מסד נתונים תיירותי מעודכן ורלוונטי לקביעת סדרי עדיפויות ולצורך קבלת החלטות.

הגדרה ברורה של אתרי תיירות ואמות מידה לזיהוי מקום כאתר תיירותי שאותן יקבע משרד התיירות חשובות לצורך הבחנה בין אתרי תיירות ובין אתרים אחרים. הדבר יאפשר למשרד לגבש מאגר משרדי של אתרי תיירות אשר עליהם יחיל מדיניות וינקוט בפעולות שונות, לרבות בתחום התחזוקה שלא אתרי תיירות. מתוך מאגר זה יוכלו יחידותיו השונות של משרד התיירות לגזור רשימות של אתרים לצרכים השוטפים שבהם הן מטפלות, והוא יוכל לשמש אמצעי ליצירת בסיס נתונים אמין ומקיף על אתרים אלו להשלמת התמונה התיירותית בישראל.



הביקורת העלתה כי משרד התיירות לא הגדיר בין בחזור מנכ"ל, בין בנוהלי המשרד ובין בכל מסמך אחר, מהו "אתר תיירות", לא גיבש לכך הגדרה ולא קבע אמות מידה להכרה באתר מסוים כאתר תיירות.

רשימות האתרים שאותן מכינות יחידות משרד התיירות אינן נגזרות על פי סדר עדיפויות מתוך מאגר לאומי סדור, ולכך יש השפעה ישירה על פעולות המשרד. בביקורת עלה כי היעדרן של אמות מידה משרדיות ברורות להגדרת המונח "אתרי תיירות" עלול לגרוע ממשרד התיירות כלי בסיסי לניהול פעולות והשקעת תשומות בתחום עיסוקו המרכזי. היעדרה של רשימת אתרים מוסכמת עלול להקשות על משרד התיירות להחיל מדיניות אפקטיבית בעניין זה.

82 מרחבי תיירות מרכזיים הם אזורים גיאוגרפים שבהם נמצאים כמה אתרי תיירות קולטי קהל רב.

83 אלה הנכסים הפיזיים התיירותיים: מתחמי תיירות; תשתיות תיירות; אטרקציות; נכסי תיירות ומוקדי תיירות קולטי קהל ובעלי עניין תיירותי מרכזי עבור פעולות משרד התיירות.



עוד עלה כי מתוך 77 תשתיות ואתרי תיירות שבהם השקיע משרד התיירות בשנים 2011 עד 2020 כ-1.2 מיליארד ש"ח מתקציבי צת"פ בפיתוח (להלן - אתרי צת"פ), רק חמישה אתרים (6%) נמצאים ברשימת ההיצע התיירותי לצורך איסוף נתונים בלמ"ס ורק 14 אתרים (18%) מאתרי צת"פ נכללים ברשימת האתרים לביקורת של יחידת הביקורת. עוד עלה כי רק חמישה אתרים מתוך 156 האתרים (3%) הנכללים ברשימת ההיצע התיירותי לצורך איסוף נתונים בלמ"ס הם אתרי צת"פ.

ממצאים אלה מחדדים את הנחיצות בקביעת הגדרה ברורה לאתרי תיירות שעומדים בליבת חוויית התייר בישראל.

לנוכח תפקידו של משרד התיירות להוביל מדיניות בתחום התיירות, מומלץ כי המשרד ישקוד על גיבוש הגדרה ברורה למונח "אתר תיירות". מומלץ כי המשרד יוביל את הפעולה להגדרת אתרי התיירות בשיתוף גופי תיירות נוספים כמו משרד ירושלים ומורשת, רט"ג, רשות העתיקות, קק"ל והמועצה לשימור אתרי מורשת בישראל. לאחר שתסוכם ההגדרה מומלץ לקיים הליך סדור בשיתוף הגופים האמורים לעיל לצורך איגום המידע הקיים בנוגע לאתרי התיירות בישראל העונים להגדרה שגובשה; על בסיס כל אלו ניתן יהיה לגבש אמות מידה לבחירת אתרי תיירות אשר יכללו ברשימה לאומית של אתרים, לצרכיו השונים של המשרד ולצורך בקרה עליהם.

משרד התיירות כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "לעניין הגדרות, אכן לא הוגדר מהו אתר תיירות, מהי בדיוק תחזוקה/תחזוקת שבר, מהו אורך הזמן שנכון להגדיר עבור תחזוקת פרויקט תיירות ועוד. נושאים אלה יבחנו במסגרת תכנית העבודה לשנת 2023".

## הגדרת המונח "תחזוקה"

מצבם הפיזי של אתרי תיירות בא לידי ביטוי ברמת התחזוקה, הניקיון, השימור, הבטיחות והנראות שלהם. את המונח "תחזוקה" מרכיבים כמה סוגים של רכיבים כמו תחזוקה מונעת, תחזוקת שבר, תיקונים על פי דרישה, תחזוקה על פי דרישה ותפעול שוטף. תחזוקה יכולה לכלול גם רכיבים כמו ניקיון, גינון וטיפוח. לצורך ביצוע תוכנית תחזוקה מקובל להביא בחשבון את מימון של פעולות התחזוקה ואת מכלול הסיכונים שעלולים לייצר נזק שיחייב פעולות תחזוקה (בלאי טבעי, ונדלים ובלאי כתוצאה מכוח עליון)<sup>84</sup>. בראייה ארוכת טווח, תחזוקה מונעת היא הגישה האפקטיבית ביותר<sup>85</sup>, והיא יכולה לסייע בהארכת חיי הנכס. בשל כך קיימים גורמים העוסקים בנכסי מקרקעין שגיבשו פרקטיקות בתחום התחזוקה, וקובעות מה נכלל בנושא התחזוקה:

1. מינהל הדיור הממשלתי באגף החשב הכללי במשרד האוצר נותן שירותים למשרדי הממשלה בפריסה ארצית. המינהל מופקד על מתן פתרונות דיור למשרדי ממשלה וליחידות הסמך וכן על ניהול נכסי המדינה בתחום המקרקעין, וכחלק מכך הגדיר כלי

84 ראו לדוגמה בעניין תחזוקת מצלמות טלוויזיה במעגל סגור ברשת הכבישים הבין-עירונית, מפרט טכני לתחזוקה, שדרוג שירותי תחזוקה למערך החוזי של מע"ץ, החברה הלאומית לדרכים בישראל, חלק ד: מפרטים טכניים, מכרז פומבי 107/11, עבודות אחזקה ותפעול שוטף, סעיף 2.2.1.

85 נילי שחורי ולאה שמיר שנאן, ניהול מערכת של השימור, המועצה לשימור אתרי מורשת בישראל, שימור המורשת הבנויה ברשות המקומית, עמ' 122 - 123.





ניהול בתחום התחזוקה עבור משרדי הממשלה, ואף הציב מפרטים לתחזוקה בחזיון<sup>86</sup>. סטנדרטים אלו מופיעים בהסכמים של פרויקטי פיתוח שמינהל הדיור צד להם, כחלק מפרויקט הפיתוח ולאחר השלמתו.

2. תקנון כספים ומשק של החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - הוראות תכ"ם) כולל הנחיות אופרטיביות, מקצועיות ועדכניות המחייבות את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך השונות של משרדים אלו. הוראות תכ"ם בנושא "דיור ממשלתי" מעגנת את חובתו של משרד המחזיק בדיור ממשלתי לשאת באחריות הכוללת לתחזוקתו הנאותה כדי להבטיח את בטיחותם של העובדים ושל המבקרים בנכס; את הארכת חיי הנכס ושימורו מהבחינה הבטיחותית, הטכנית והאסתטית; ניהול וניצול יעיל של המשאבים המוקצבים והמושקעים בנכס; ושיפור ושדרוג הנכס בהתאם לחידושים טכנולוגיים<sup>87</sup>. לצורך כך הוראות תכ"ם מגדירות מונחים שונים המפרטים מהי תחזוקה, המשמשים את כל הגורמים המעורבים.

3. הוראות חוק רט"ג קובעות בנוגע לקבלת היתר לניהול אתר לאומי על ידי גוף חיצוני לרט"ג, כי נדרשת תוכנית לניהול אתר כתנאי לבחירת בעל היתר לניהול האתר הלאומי וחלק מההיתר עצמו, וכי היא צריכה לכלול גם תוכנית לניהול התחזוקה באתר<sup>88</sup>. נושא התחזוקה מקבל ביטוי בהתאם בתיקי האתרים ובהצעת התקציב השנתית של רט"ג המפרטת תקציבי תחזוקה עבור אתרים אשר באחריות רט"ג.

4. בנוהל פיתוח תשתיות תיירותיות ציבוריות של משרד התיירות משנת 2019 (להלן - נוהל צת"פ או הנוהל) מוזכרים המונחים "תחזוקה" ו"תחזוקת שבר" אגב קביעת הנחיה למבקשי התמיכות לבצע תחזוקה והסדרת המימון בעניין. כך למשל מציין הנוהל כי רשות מקומית תקבל תמיכה לצורך פיתוח והקמה של אתר תיירות בתנאי שתהיה לה היכולת לבצע תחזוקה באתר זה. הנוהל לא מגדיר מהי אותה תחזוקה ומה התכולה המצופה ממנה. גם בהסכמי המסגרת שעליהם חתם המשרד עם חברות הביצוע הממשלתיות שלו, חמ"ת וחל"י, לא נכללת הגדרה או תכולה לתחזוקה.

הביקורת העלתה כי משרד התיירות לא הגדיר במסמכים השונים המשמשים אותו בהתנהלותו, מול מבקשי התמיכות וחברות הביצוע הממשלתיות, מהי תחזוקה. כמו כן המשרד אף לא הגדיר מהי "אחזקת שבר" ומה היחס בינה ובין "תחזוקה". כתוצאה מכך חסרה הגדרה עקרונית של מהות התחזוקה הנדרשת מגורמים הנוגעים בדבר, לרבות הרשויות המקומיות, חברות הביצוע הממשלתיות והקבלנים שעמם הן מתקשרות, שבאמצעותה תובהר מהות התחזוקה הנדרשת וחובותיהם בהקשר זה.

86 אגף החשב הכללי, ניהול תחום תחזוקה, <https://www.gov.il/he/departments/general/maintenance>.

87 הוראות תכ"ם 12.2.1.

88 הגדרת "תכנית לניהול אתר" בחוק רט"ג היא תוכנית לשימור, לשיקום ולתחזוקה של אתר לאומי, לרבות השימוש המתוכנן באתר ובמבנים שבו ופירוט המקורות הכספיים למימון פעילות השימור, השיקום והתחזוקה של האתר ולמתן שירותים למבקרים בו.



בשים לב לפרקטיקה בתחום התחזוקה המתבצעת בתחום הדיור הממשלתי ובהנחיות הוראות תכ"ם ובהנחיות חוק רט"ג, מומלץ שמשרד התיירות יגבש הגדרה של המונח "תחזוקה" ואת תכולתה, לרבות לגבי המרכיבים שהוא דורש שייכללו בה (בטיחות, ניקיון, תחזוקה מונעת וכו') עבור מקבלי התמיכות וחברות הביצוע הממשלתיות, ויעשה שימוש באמצעים העומדים לרשותו כדי להבטיח שאותם גופים יתחזקו כראוי אתרי תיירות לפי סטנדרטים מקובלים בפרויקטים ציבוריים בתחום התחזוקה.

## קידום מדיניות ופעולות על ידי משרד התיירות בתחום התחזוקה

משרד התיירות אחראי ברמה הלאומית לקביעת מדיניות בתחום התיירות ולמימושה. בהיותו גוף של השלטון המרכזי וכמי שאמון על חוויית התייר, המשרד מצוי בעמדה ייחודית שמאפשרת לו להסתכל על אתרי תיירות בפרספקטיבה מתכללת ארצית, למפות את הקשיים בתחום זה ולקדם פתרונות לגביהם שיסייעו לקדם את ענף התיירות ולשפר את חוויית התייר, וזאת בכל הכלים המצויים בידו של משרד ממשלתי, לרבות: בגיבוש מדיניות מתאימה; בהכנת תוכניות אב או תוכניות אסטרטגיות; ביזום ובגיבוש החלטות ממשלה בתחומי עיסוק; בביצוע פעולות ליישום המדיניות שגיבש; ברתימת משרדי הממשלה הרלוונטיים, השלטון המקומי ויתר בעלי העניין לפעולה; או באמצעות פעולה אחרת. כל אלו מצויים במסגרת סמכותו של המשרד לקדם את ענף התיירות ולשפר את חוויית התייר, ולפיכך הוא יכול וצריך לעשות כן. יודגש כי סמכות ואחריות אלו אין פירושה כי עליו לבצע בעצמו את פעולות התחזוקה של אתרי התיירות בישראל או לממן. במשך השנים הוצגו לפני הנהלת המשרד חלופות לפעולה ועמדו לרשותה כלים שונים שהיא יכלה להפעיל בתחום זה:

1. הפרק הקודם העלה ממצאים ולפיהם מצבם הפיזי והתחזוקתי של חלקים מאתרי התיירות בישראל איננו מיטבי. עם זאת, אין למשרד תמונת מצב מפורטת או מיפוי הבוחן את מצב התחזוקה באתרי תיירות בישראל (או למצער אתרים נבחרים). יצוין כי קביעת הגדרות (עם תכולות) למונחים "אתר תיירות" ו"תחזוקה" על ידי המשרד יכולה להועיל כשלב מקדים במיפוי כאמור של המצב הפיזי של אתרי תיירות.
2. כאמור, בשנת 2019 עסק אגף חוויית התייר במשרד התיירות בממצאי ביקורת תחזוקה וניקיון שעלו באזור סובב כינרת. הברור שניסה האגף לערוך מול רשות אזורית רלוונטית העלה קושי בעניין ריבוי של רשויות וגורמים פרטיים הנשאים באחריות בתחום התחזוקה יחד עם פער בין עומס תיירותי גבוה באזור ביחס למשאבי הרשויות המקומיות. הרשות המקומית ציינה כי: "מספר התיירים הפוקדים את האזור הולך וגדל בקצב מהיר, בעוד מצב התשתיות הנו בכי רע. המועצה האזורית על מספר תושביה המועט ומשאביה המדוללים אינה יכולה לבדה לטפל בכך. דבר זה נכון בעניין תשתיות הכבישים ובעיות החנייה, השבילים המקשרים... כמי שאמון על חוויית התייר בוודאי תסכים איתי ש-15 אלף תושבי [הרשות האזורית] אינם יכולים להיות אחראים על החוויה של למעלה ממיליון תיירים", וסיימה את דבריה בדרישה שמשרד התיירות יירתם "למען השגת תקציבים נוספים, הובלת תוכניות פיתוח ומתן סיוע ככל שנדרש".



3. כאמור, בשנת 2019 חברת הייעוץ הציעה את נושא מצב התחזוקה והניקיון כ-Case Study לצורך גיבוש מנגנון לפתרון סוגיות בין-מגזריות. בהמשך לכך, סמנכ"ל בכיר במינהל חוויית התייר במשרד התיירות הציע להטמיע שינוי תפיסה כולל בעבודת המשרד בעניין זה וציין במסמך עמדה שהעביר לשר התיירות בשנת 2020 כי תחזוקת חלק מהאתרים בישראל לוקה בחסר, וכי חוויית התייר נפגמת כאשר התייר נחשף למראות של לכלוך והזנחה באתרי התיירות. כמו כן הוא הציע כלים רב-מגזריים שבאמצעותם יכול משרד התיירות לשפר את מצב התחזוקה והניקיון וכפועל יוצא מכך את חוויית התייר: פיתוח ויישום של מודל התחזוקה על פי הצעתה של חברת הייעוץ; העמקת פעילות יחידת הביקורת של המשרד; שיתוף גופי תיירות נוספים בעלי שטחים נרחבים כמו קק"ל, רט"ג והשלטון המקומי כדי לטפל במפגעים ולשמור על הניקיון; שיתוף פעולה עם משרד החינוך להגברת המודעות לשמירה על הניקיון באתרי תיירות ובמרחב הציבורי; ויזום שיתופי פעולה עם גורמים נוספים רלוונטיים. סמנכ"ל בכיר במינהל חוויית התייר מסר למשרד מבקר המדינה כי "המשרד בחר שלא לקדם את רוב הנושאים" בנוגע להצעתו המובאת לעיל, לאחר שבדק ומצא כי אין היתכנות ליישום התוכנית המוצעת מפאת עלויותיה הגבוהות.
4. בשנת 2020 הציעה חמ"ת למשרד התיירות להקים מערך תחזוקה ארצי<sup>89,90</sup> משום שסברה כי רשויות מקומיות אינן מסוגלות לתחזק פרויקטים שהן מקימות, וכתוצאה מכך יש פרויקטים שמפסיקים לתפקד כאתרי תיירות לאחר חודשים אחדים, ונוצרות בעיות בטיחות אשר הטיפול בהן מוזנח. מדובר במודל משולב לתחזוקה באמצעות מערך ארצי המחולק למחוזות גיאוגרפיים, המבחין בין ערים דלות משאבים לערים בעלות משאבים ומציע בהתאם פתרונות לתחזוקה בהיקפים שונים. משרד התיירות לא קידם הצעה זו.
5. נמצא כי משרד התיירות לא סקר חלופות אחרות לאלו שהוצעו לו לעיל. כמו כן לא עלה כי המשרד קידם פעולה משמעותית בדרך אחרת בתחום תחזוקת אתרי תיירות; גיבוש תוכניות אסטרטגיות או תוכניות אב בעניין; גיבוש תוכנית משרדית בנושא; יום או הוביל החלטת ממשלה בתחום; או פעל לשיתוף בעלי עניין נוספים כדי לקדם את ההתמודדות עם מה שהוא ראה כבעיה בעלת סיכון קריטי.

אף שמשרד התיירות זיהה במהלך השנים את נושא התחזוקה כסיכון קריטי לפעילות המשרד ולתדמיתה של התיירות בישראל הוא לא ביצע מיפוי סדור ומעמיק של הנושא ולא פעל לגיבוש תמונת מצב על אודות מצב התחזוקה של אתרי התיירות בישראל. כמו כן, אף שהאחריות הראשונית לביצועה של תחזוקה טובה באתר תיירות היא של המחזיק בו, המשרד לא הציב נושא זה כיעד מרכזי ולא נקט את הפעולות הדרושות מצידו בעניין, בין באימוץ גישות תחזוקה קיימות בגופי תיירות בארץ ובעולם, בין בקידום הצעות שהובאו לפניו לטיפול מערכתי בקושי זה, בין בגיבוש תוכנית פעולה משל עצמו ובין בנקיטת כלי מדיניות אחרים.

משרד התיירות כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "הפער הקיים בין המצב הרצוי לבין המצב הקיים בנושא התחזוקה והניקיון מוכר למשרד, בשנים האחרונות נעשו ניסיונות שונים לצמצום פער זה. הסוגיה אינה כה פשוטה, ומעלה שאלות רבות, שיש לתת עליהן את הדעת,

89 החברה הממשלתית לתיירות - הקמת מערך אחזקה ארצי (פברואר 2020).

90 ראו הרחבה בעניין זה בפרק העוסק במודל החוזי המתגלגל לפיתוח ותחזוקת אתרי תיירות.



על מנת למצוא את הדרך הנכונה לטפל ולהתמודד עם התופעה". עוד מסר משרד התיירות כי "הסוגיה האמורה נכללת בנושא מרכזי [ב]תוכניות העבודה של המשרד לשנת 2023, על מנת לנסות להגדיר באופן מדויק יותר את הסוגיה... ובהתאם לנסות למצוא פתרון אפקטיבי לנושא מורכב וסבוך זה, פתרון שלא בהכרח יפתור את הבעיה במלואה".

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התיירות למפות את המצב הפיזי העדכני של אתרי התיירות בישראל - לרבות בהיבטי תחזוקה, ניקיון בטיחות ונראות; ולאגם במסד נתונים מפורט שאף יפורסם לציבור את הנתונים והמגמות בעניין. כמו כן משרד מבקר המדינה ממליץ לנתח את הנתונים שיעלו בתהליך המיפוי כדי לזהות את הגורמים שמקשים את השמירה על מצב תחזוקה נאות בכל האתרים ולבחון את הקשר בין המצב הפיננסי והפריפריאלי של הרשויות למצב התחזוקה של אתרי התיירות שבשטחן. עוד הוא ממליץ לפעול לאימוץ ולמימוש של מודל פעולה אשר יבטיח שיפור ממשי בניקיון, במצב הפיזי, בבטיחות ובנראות של אתרים אלו. מוצע גם שמשרד התיירות יציב לעצמו יעדים בתחום זה ויבחן את עמידתו ביעדים באמצעות סקרים שנתיים שיבחנו כל אחד מההיבטים האמורים.

## ניהול סיכונים

מדריך ניהול הסיכונים הממשלתי שפרסם משרד ראש הממשלה בשנת 2018 מיועד לסייע למקבלי ההחלטות להתמודד עם סיכונים ציבוריים, לגבש רגולציה ומדיניות ציבורית על בסיס ניהול סיכונים כדי להגן טוב יותר על הציבור ולפעול בצורה יעילה כדי לצמצם את העלויות שמוטלות על האזרחים ועל העסקים. על פי המדריך, כאשר מידת ההסתברות של התרחשות הסיכון והנזק נמוכה, יכול גוף ציבורי לקבל החלטה להכיל את הסיכון, וכאשר רמת הסיכון גבוהה, לפעול כדי לצמצם את החשיפה לרמת סיכון שהגוף יוכל להכיל. לפי המדריך, המתודולוגיה לזיהוי ולניהול סיכונים מתבססת על נתונים, על כימות של ההשפעה של הסיכונים וההחלטות הממשלתיות ועל שימוש בניתוח עלות-תועלת, והיא כוללת ארבעה רכיבים מרכזיים: (א) הערכת סיכונים - הבנת הבעיה וזיהוי הסיכונים; (ב) טיפול בסיכונים - בחינת הכלים להתמודדות שיאפשרו צמצום הנזק או ההסתברות להתממשות; (ג) השוואה בין החלופות להתמודדות עם הסיכון; (ד) ולבסוף מעקב אחר תוצאות יישום כלי המדיניות שנבחר ובקרה עליהן. מתבקש אפוא כי משרד התיירות, האחראי לענף התיירות, יזום תהליך סדור של ניהול סיכונים בתחומים שבאחריותו.

בתחום התיירות, סקרי סיכונים בעולם ממפים את גורמי הסיכון ומעריכים את רמת הסיכון בנוגע למוצרי תיירות ולשירותי תיירות שונים בין היתר ביחס למצב התשתיות התיירותיות<sup>91</sup>. כאמור, משרד התיירות ביצע את הרכיב המרכזי הראשון של ניהול סיכונים (הערכת סיכונים), וזאת באמצעות ביצוע סקר סיכונים אשר במסגרתו זיהה כי היעדר תחזוקה שוטפת של פרויקטי תיירות היעדר פיקוח ובקרה על אתרים אלה הם בין הסיכונים הקריטיים ביותר שאליהם חשוף הענף.

Simanavicius A, et al, Risk assessment models in the tourism sector. *Amfiteatru Economic*, 17(39), pp. 836-846 91 (2015)



הביקורת העלתה כי בכל הנוגע לסיכון הנובע מהיעדר תחזוקה שזיהה משרד התיירות כקריטי בהליך ניהול הסיכונים, המשרד לא המשיך לרכיב השני - הטיפול בסיכונים והבקרה עליהם; הוא לא ביצע פעולות להפחתת סיכונים, כנדרש בהליך של ניהול סיכונים. כמו כן הוא לא פעל לקביעת מדיניות ולא ימוץ מודל תחזוקה אפקטיבי עם בעלי העניין כדי לנהל את הטיפול בסיכון ובכך לצמצם את ליקויי התחזוקה הכרוניים.

רשות ציבורית משמשת נאמן הציבור ומופקדת על כספי ציבור, וככזו מוטלת עליה החובה להבטיח שכספים שהיא מוציאה ישמשו לתכלית שנקבעה להם, ולמנוע מצב של הורדתם לטמיון של משאבים יקרים שהיא משמשת להם נאמן.

לאור השקעות משרד התיירות בפיתוח תשתיות בישראל בהיקף של 1.2 מיליארד ש"ח בשנים 2011 עד 2020, ממליץ משרד מבקר המדינה כי משרד התיירות ישלים את הליכי ניהול הסיכונים לתחזוקה נאותה באתרי תיירות שפותחו ויפעל באמצעים העומדים לרשותו כדי להבטיח שמקבלי התמיכות אכן יעמדו בדרישה ויתחזקו כראוי את אתרי התיירות.



משרד התיירות זיהה במהלך השנים כי נושא התחזוקה הוא בין ההיבטים הקריטיים לפעילות המשרד ולתדמיתה של התיירות בישראל, וכי קיימת בעיה מתמשכת וארוכת שנים בתחום הניקיון והתחזוקה של אתרי התיירות בישראל.

הביקורת העלתה כי קיים פער בין ההבנה האסטרטגית שמציג משרד התיירות במסמכיו לגבי המצב הבעייתי שאותו העריך בסקר הסיכונים כ"קריטי" של תחזוקת אתרי התיירות, הסיכון והנזק שהדבר יוצר; וההכרה של המשרד בעובדה כי רמת תחזוקה ירודה זו גורמת לפגיעה בתיירות, בחוויית התייר ובתדמיתה של ישראל בעולם<sup>92</sup> - לבין פעולותיו בעניין זה הלכה למעשה, של משרד שאחראי להתוויית מדיניות בתחום התיירות המסתכמת בעיגון חוזי של האחריות לדבר על המחזיקים באתרים<sup>93</sup>.

עוד עלה כי משרד התיירות לא מיפה ולא ניתח לעומק את מצב אתרי התיירות. היעדר תשתית נתונים מבוססת לקבלת החלטות וליצירת סדרי עדיפויות אינו מאפשר למשרד התיירות לאתר חסמים ולנהל מדיניות אפקטיבית לתחזוקתם, ניקונם ובטיחותם של אתרי התיירות.

92 משרד התיירות, הערכת מצב אסטרטגית, תיק חפיפת שר, עמ' 63 סעיף 3, יוני 2021.

93 משרד התיירות, סקר סיכונים כלל ארגוני, עמ' 14, 18, 53, אוגוסט 2018.



ראוי שהמשרד ינקוט את מכלול הפעולות הדרושות לגיבושה של מדיניות מערכתית בתחום תחזוקת אתרי תיירות כדי לקדם שמירה על התשתיות הפיזיות של התיירות ברמה מיטבית ונאותה, ויפעל ליישומה. מומלץ כי משרד התיירות יאגם את המידע הקיים בנוגע למצבם הפיזי של אתרי התיירות בישראל לצורך גיבוש תמונת מצב ראשונית, ואחר כך ימשיך ויבצע ניטור מקיף של מצב רכיבי התחזוקה והניקיון השונים באתרי התיירות באמצעות יצירת מנגנון לשיתוף פעולה עם גורמי התיירות הנוספים וכן באמצעות יזום והפעלה של ממשק עם ציבור המשתמשים באתרים (מורי דרך, תיירים ומטיילים) לקבלת משוב על מצב התחזוקה והניקיון באתרים ולאיסוף מידע.

כדי לאפשר גיבוש מדיניות אשר תיתן מענה מערכתי מסונכרן, מוצע שמשרד התיירות ישתף בעלי עניין בתחום התיירות, לרבות גורמי תיירות כמו רט"ג, קק"ל, משרד ירושלים ומורשת, חברות הביצוע הממשלתיות, עמותות וגורמים פרטיים לצורך היוועצות ולצורך גיבוש סטנדרטים ברורים ומדיניות אפקטיבית, ובכלל זה פעולות למניעת הסיכון וניהולו ופעולות לפיקוח על נושא התחזוקה והניקיון באתרי התיירות בישראל באופן שבו יישמרו התשומות הציבוריות של מעל 1.2 מיליארד ש"ח שהושקעו בעשור האחרון, ותישמר תדמיתה של ישראל בעולם כמדינה שבה אתרי התיירות עומדים בסטנדרטים גבוהים.

כחלק מגיבוש מדיניות בנושא כאמור, מוצע שמשרד התיירות ישקול גם קביעת מודל מימוני ייעודי לתחזוקת אתרי תיירות, אשר יסייע באופן דיפרנציאלי לרשויות מקומיות במדד כלכלי חברתי נמוך לשמר את ההשקעות הממשלתיות שבתחומן לאורך זמן. במסגרת זו יוכלו משרד התיירות ושותפיו לקביעת מודל זה לבחון את האפשרות לשלב בו מקורות תקציביים נוספים ייעודיים לתחזוקה ותנאים לקבלתם, וכן להטמיע בו תמריצים וסנקציות.

משרד התיירות כתב בתשובתו כי "להבנתו יש לפעול ליצירת שילוב בין השקעות תקציביות תשתיות לבין יכולת... הרשות בנושא תחזוקה... מאחר ומדובר בנושא שהינו בעל השפעה משמעותית על חוויית הביקור ולאור העובדה שעלינו לשאוף למקסום חוויית התייר, יש לנסות ליצור מודל ביצוע, תוך קביעת מדדים ברורים, לבחינת הנושא וביצועו בשת"פ עם גופים שונים וכן לבצע ביקורות המשקפות את תמונת המצב באתרים התיירותיים והשפעתם על חוויית המבקר".

עוד העביר משרד התיירות למשרד מבקר המדינה סיכום דיון שקיים מנכ"ל משרד התיירות ביום 24.11.22 בהשתתפות מנכ"לי חברות הביצוע וכותרתו "תחזוקה נוהל תשתיות", בהשתתפות מנכ"לי חברות הביצוע הממשלתיות. בדיון זה, שנערך לאחר סיום הביקורת של משרד מבקר המדינה בנושא, הועלו הדברים האלה, כפי שעולה מהסיכום: "נושא התחזוקה ברשויות לא מטופל כפי שמשרד התיירות חושב שראוי להיות. יש לייצר התחייבות כללית דרך הסכם של הרשויות המקומיות, על מנת לייצר התחייבות אלו צריך לבחון דרך ולמצוא מנגנונים למימוש ההתחייבות של הרשויות לתחזוקה". עוד צוין בסיכום כי "יש להיכנס לנושא של הבקרה ופיקוח על התחזוקה על ידי כלים העומדים לרשותנו, ככל הניתן - לקחת חברה קיימת או חיצונית כחלק מתכנית העבודה ולהגדיר סדרי עדיפויות; לשקול הגדרת תקציב שישמש לתחום התחזוקה; לנסות לייצר נוסחה הכוללת קריטריונים לאישור הפרויקטים; יש לעשות מיפוי וסדרי עדיפויות בתוך הפרויקטים". עוד על פי סיכום הדיון ביקש המנכ"ל כי "לנוהל צת"פ 2023 ייכנס מנגנון [לפיו] רשות שאינה מתחזקת פרויקטים [בתחומה] שהושקעו ע"י משרד התיירות [הדבר] יבוא לידי ביטוי בדירוג הפרויקט"; וכן הוא הנחה כי יוצג "בדיון סטטוס בתחילת ינואר מנגנון לתקצוב תחזוקת פרויקטים לחברות ממשלתיות"; בסוף סיכום הדיון נכתב כי מנכ"ל משרד התיירות סבור



שבשיתוף פעולה בין חברות הביצוע הממשלתיות ויחידות משרד התיירות "ימצא המנגנון הנכון לשמור על התחזוקה של התשתית הציבורית התיירותית".

## הקרן לשמירת הניקיון

הקרן לשמירת הניקיון הוקמה בשנת 1986 מתוקף חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק שמירת הניקיון). הקרן מנוהלת במשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד להג"ס) ומטרתה לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות נאותה של הסביבה, ובכלל זה לשם קידום שמירה על הניקיון, טיפול בפסולת ומניעת השלכתה ומיחזור. משנת 2007 מוטל על כל מפעיל אתר לסילוק פסולת בישראל היטל הטמנה שמשולם לקרן ונועד ליצור תמריץ שלילי להטמנת הפסולת בקרקע. הקרן מתקצבת את הפרויקטים המובאים לאישורה בדרך כלל לאחר הליך של פרסום קולות קוראים ומכרזים וכן על ידי העברת כספים למשרדי ממשלה אחרים. במאי 2022 פרסם מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא הקרן לשמירת הניקיון<sup>94</sup>.

נכון לדצמבר 2020 הצטברו בקרן עודפים<sup>95</sup> בסך כ-3.2 מיליארד ש"ח. בתוכנית האסטרטגית החדשה של המשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד להג"ס) לטיפול בפסולת, "אסטרטגיה למשק פסולת בר קיימא 2021-2030", שפרסם המשרד באפריל 2021, הקצתה הקרן למימוש תוכנית זו מסגרת תקציבית רב-שנתית בסך 4.77 מיליארד ש"ח, מתוכה סכום של 249 מיליוני ש"ח עבור פעולות חינוך והסברה בנושא הפסולת.

בנובמבר 2022 מסר המשרד להג"ס למשרד מבקר המדינה כי הוא "מוביל תוכנית לאומית לשיפור ניקיון המרחב הציבורי בישראל. פעולות הניקיון, הן חובה חוקית של הרשויות המקומיות... והמשרד אינו מעודד פעילות של ניקיון גם בשל האמור לעיל וגם בשל המסר שפעילות מסוג זה מעבירה למלכלכים - מותר ללכלך כי יש מי שתפקידו לנקות אחרים". עוד ציין המשרד כי במסגרת התוכנית הוא "מקדם מהלך לשינוי התנהגות התושבים עם פריטי לכלוך במרחב הציבורי... התנהגות הלכלוך היא עניין תרבותי-מקומי ולכן יש לאפיין את התופעה כדי להגיע לסל הפתרונות המותאם באופן מיטבי לתרבות הלכלוך המקומית. לשם אפיון התופעה, פיתח המשרד מדד לאפיון התנהגות הלכלוך במרחב הציבורי העירוני"<sup>96</sup>. המשרד להג"ס ציין כי בשנים 2021 - 2022 הוא פרסם שני קולות קוראים בנושא זה ביחס לרשויות בדירוג חברתי כלכלי 1 - 5 של הלמ"ס ושתוקצבו על ידי הקרן לשמירת הניקיון בסך כולל של 50 מיליוני ש"ח. קול קורא ראשון פורסם בפברואר 2021 ועסק בכתיבת תוכניות לשינוי התנהגות התושבים בנושא הניקיון במרחב הציבורי העירוני, ובכלל זה באזורי תיירות<sup>97</sup> וקול קורא שני פורסם במרץ 2022 ועסק בביצוע התוכניות שאושרו בהתאם לקול הקורא הראשון<sup>98</sup>. המשרד להג"ס גם ציין כי לקראת סוף שנת 2023 הוא יבחן את האפקטיביות של תוכניותיו, וכי הוא "נמצא בתהליך לפיתוח של מדד לאפיון התנהגות תושבים עם פריטי לכלוך בשטחים הפתוחים".

94 מבקר המדינה, **דוח שנתי 72ג**, "הקרן לשמירת הניקיון - היבטים כספיים", עמ' 1863.

95 יתרת נכסים בניכוי יתרת התחייבויות.

96 יצוין כי גם בהתייחסויות מורי הדרך והציבור בסקרים שביצע משרד מבקר המדינה הודגשה חשיבות "החינוך לניקיון", וכי היעדר ניקיון אתרי תיירות הוא מקרה פרטי של בעיה גדולה יותר.

97 קול קורא מס' 13225-2021.

98 קול קורא מס' 14587.

עוד כתב המשרד להג"ס כי באוקטובר 2022 הוא העביר לרט"ג כ-270,000 ש"ח לפעולות הסברה לשמירת הניקיון באתריה; כי הקרן לשמירת הניקיון אישרה תקציב בסך 400,000 ש"ח "לגיוס של פרויקטור שיקים את מנהלת הניקיון הארצית שאותה יובילו סמנכ"לית משאבי טבע וסמנכ"ל שלטון מקומי וקהילה במשרד ואשר תכלול מספר משרדי ממשלה (לרבות משרד התיירות), רט"ג, קק"ל... גופים ירוקים ואנשי אקדמיה כדי להעמיק ולהרחיב את המהלך, לייצר שפה אחידה למניעת הלכלוך ולגבש את תכניות העבודה והתקציבים הנדרשים להמשך הפעילות"; וכי "מתקיים שיח רציף בנושא עם משרד התיירות והוא שותף למהלך לגיבוש מדד השטחים הפתוחים בשל הצורך לכלול במהלך אזורי תיירות מושכי קהל".

הפעולות שביצע המשרד להג"ס לקידום הניקיון הן חשובות ואולם ממצאי דוח ביקורת זה מצביעים על פערים וחוסרים בתחזוקת אתרי תיירות, ורכיב הנראות וניקיון האתרים קיבל ציון ממוצע 48 מתוך 100 בסקר מורי הדרך. הפעולות שמקדם המשרד להג"ס להתמודדות עם מצב הניקיון ולשמירה על ניקיון שוטף הנדרש באזורי תיירות מצומצמות; והקולות הקוראים שפרסם המשרד לרשויות בדירוג חברתי כלכלי 1 - 5 בהיקף כולל של 50 מיליון ש"ח, לא כללו במישרין התייחסות להיבטי ניקיון הסביבה באתרי תיירות בתחומי רשויות אלו.

המשרד להג"ס כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 בין היתר כי "אין זה מתפקידו של המשרד להג"ס לדאוג לתחזוקה השוטפת של הניקיון באופן כללי, ו/או בפרט של אתרי תיירות. האחריות לתחזוקה השטח היא של מחזיק השטח". עוד ציין המשרד כי עודפי התקציב בקרן, מקורם בחשבון היטל ההטמנה, וכי הם מוקצים למטרה העיקרית של הקרן: "פיתוח, הקמה וייעול של אמצעים חלופיים להטמנת פסולת", ולא ניתן לנצלם עבור פעולות לשמירה על הניקיון. פעולות אלה מבוצעות מכספי החשבון הכללי של הקרן, שבו העודפים אינם משמעותיים. המשרד גם כתב כי "מנהלת הניקיון הארצית שעתידיה לקום תעסוק בקידום מרחב נקי באמצעות שינוי התנהגות של משתמשי המרחב. משרד התיירות עתיד לקחת חלק במנהלת, ומצופה ממנו כי אף יקצה תשומות ומשאבים כך שאתרי התיירות שבניהולו, יטופלו גם כן במסגרת המנהלת".

משרד התיירות כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "במחצית השנייה של שנת 2022, החל המשרד לפעול בשיתוף פעולה מול המשרד להגנת הסביבה האמון על ניהול הקרן לשמירת הניקיון. שיתוף הפעולה יבוא לידי ביטוי בשימת דגש על הכשרה מקצועית, בין היתר במסגרת העברת הרצאה בנושא חשיבות והעלאת מודעות לטיפוח סביבתי והשפעתה על חוויית הביקור לפרוץ רשויות שמרכז המשרד להגנת הסביבה. הרשויות יכולות לקבל סיוע בתחום שיפור הניקיון מהקרן לשמירת הניקיון".

מוצע כי משרד התיירות עם המשרד להג"ס, ובסיוע הקרן לשמירת הניקיון, ימשיכו ויהדקו את שיתוף הפעולה ביניהם כדי לקדם תוכניות להפחתת הלכלוך ולשיפור הניקיון באתרי התיירות שבתחומן של רשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך. זאת כדי להגביר את המודעות בקרב הציבור באמצעות חינוך והסברה לחשיבות שמירת הניקיון באתרי תיירות, בשים לב להוראות חוק שמירת הניקיון בדבר שימוש ב"יתרה מכספי היטל ההטמנה" ל"מטרות נוספות", המוגדרות בחוק ובתנאים המנויים בו. עוד מומלץ לשלב את ניקיון אתרי התיירות במסגרת פעילות המינהלה הארצית לניקיון המוקמת על ידי המשרד להג"ס.





## המנגנון החוזי המתגלגל לפיתוח ולתחזוקה של אתרי תיירות

משרד התיירות מסייע כאמור לרשויות מקומיות<sup>99</sup> (להלן גם - מבקשי התמיכות) בפיתוח תשתיות תיירותיות ציבוריות. בקשות התמיכה מועלות לדיון בצת"פ<sup>100</sup>. הדיון בבקשות וההחלטות בנוגע להן מתקבלות בצת"פ בהתאם לאמות המידה שנקבעו בנוהל בעניין (ראו להלן), כמו מידת התרומה של התשתית המבוקשת לתיירות הנכנסת, התאמתה למדיניות הממשלה והמשרד ויכולת התחזוקה שלה. לאחר אישור הבקשות בידי הצת"פ, המשרד לרוב<sup>101</sup> מוציא הזמנת עבודה לחברות הביצוע הממשלתיות (חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו), שהן כאמור זרוע הביצוע שלו לביצוע פרויקטים של תשתיות תיירותיות ציבוריות.

חברות הביצוע הממשלתיות חותמות על הסכמי תחזוקה עם מבקשי התמיכות, שבתחומם מבוצעים הפרויקטים ואשר בהמשך יחזיקו בפועל באתר. בהסכמים מתחייבים מבקשי התמיכות לקבל על עצמם אחריות מלאה לתחזוקת הפרויקט לאחר שיסתיים פיתוחו ולאחר שיימסר להם לשם תפעולו. יצוין כי במסגרת אחריות קבלן הפיתוח, מבצע הפרויקט, לאיכות עבודתו בהיבט של תחזוקת שבר (כלומר לא כולל היבטים אחרים של תחזוקה כמו ניקיון או טיפול בנוק מוונדלים או שימוש לא סביר), לאחר החתימה של חברות הביצוע הממשלתיות על ההסכמים עם קבלני הפיתוח, הם אחראים לתקינות רכיביו במשך שנה או יותר ממועד סיום ביצוע הפרויקט (להלן - תקופת הבדק). באופן זה הדרישה לשאת באחריות החוזית<sup>102</sup> לתחזוקה יוצאת ממשרד התיירות (הגורם המממן) ומתגלגלת דרך חברות הביצוע הממשלתיות עד למקבל החזקה באתר. להלן תרשים המתאר את הקשרים בין הגורמים השונים בשלבים השונים של הקמת פרויקט תשתית תיירותית:

99 יצוין כי על פי נוהל הצת"פ, משרד התיירות מעניק תמיכות גם לגופים ציבוריים נוספים, אשר פועלים ללא מטרת רווח ואשר בפעילותם יש זיקה מהותית לענף התיירות בתחום התשתיות הציבוריות (כגון - רט"ג, רשות העתיקות וקק"ל).

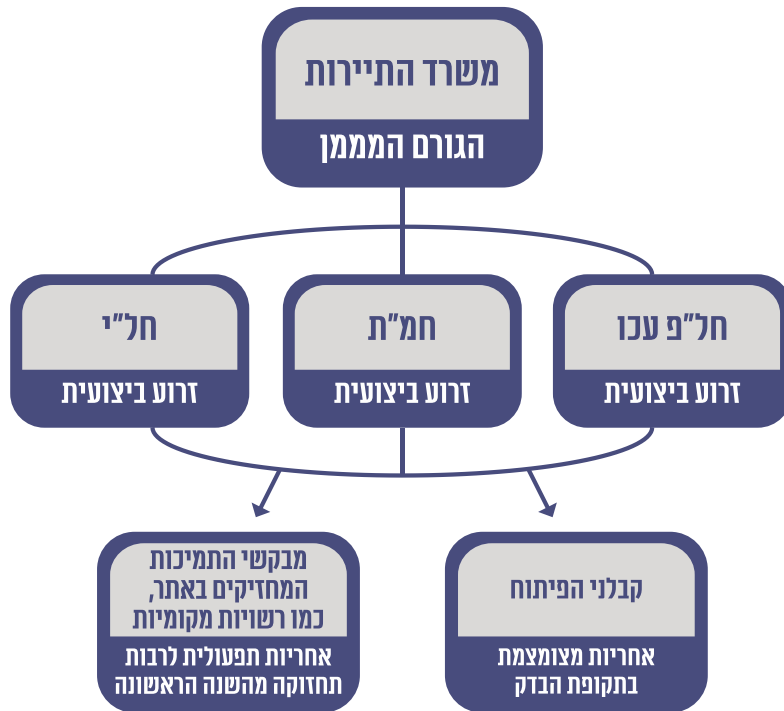
100 את חברי הצת"פ ממנה מנכ"ל משרד התיירות. יו"ר צת"פ הוא המנכ"ל או נציגו. יתר חברי הצת"פ הם חשב המשרד או נציגו, היועץ המשפטי של המשרד או נציגו, ראש מינהל השיווק או נציגו ונציג אגף תקציבים במשרד האוצר.

101 לעיתים פעולות פיתוח התשתיות התיירותיות מבוצעות על ידי הרשויות עצמן או על ידי גופים ציבוריים אחרים.

102 זאת נוסף על האחריות הקיימת על פי דין, למשל במקרה של רט"ג והרשויות המקומיות.



## תרשים 14: הגורמים המעורבים במודל פיתוח תשתית תיירותית



נושא התחזוקה של אתרי תיירות שהושקעו בהם תקציבי צת"פ מוסדר אפוא בשלוש מדרגות שונות באמצעות שרשרת של חוזים והסכמים בין הגורמים השונים השותפים לפיתוח ולתחזוקה של הפרויקט התיירותי, כמפורט להלן.

## המנגנון החוזי לפיתוח ולתחזוקה של אתרי תיירות במשרד התיירות ונוהל פיתוח תשתית תיירותית ציבורית

### המדרגה הראשונה במנגנון - נוהל צת"פ

מטרת נוהל צת"פ היא להסדיר את התהליכים הכרוכים בהשתתפות משרד התיירות בהקמה ובתחזוקה של פרויקטים תיירותיים תשתיתיים ובכלל זה, כאמור, קביעת אמות מידה לבחירה ולתיעודן של הבקשות השונות לתמיכה בפרויקטים במסגרת התקציב שנקבע לכך; קביעת שיעור השתתפות משרד התיירות בעלויות הפרויקטים; וקביעת האחריות לתחזוקתם. בהתאם לנוהל זה, פרויקט שאושר בצת"פ יחויב בהסכם תחזוקה בין מבקש התמיכה לבין המשרד או מי מטעמו. להלן ליקויים שהועלו בעניין יישום הנוהל:



במכתב שנלווה לנוהל צת"פ מאפריל 2019 נכתב כי "בשנים האחרונות, כדי להבטיח את תפקודם התיירותי של פרויקטים לאורך זמן, שם המשרד דגש על סוגיית התחזוקה של פרויקטים. בהתאם לכך, החל משנת 2018 נוספו בנוהל מספר דגשים בנושא וכן נוספה הנחיה כי אומדני הפרויקטים יכללו חמש שנות תפעול". לפי נוהל זה, הרשות, מקבלת התמיכה, היא האחראית הבלעדית לתחזוקת הפרויקט לאחר שהושלם ונמסר לרשותה, ועליה לבצע על חשבונה את כל הנדרש לשם תחזוקתו התקינה, השוטפת והרציפה.

עלה כי נוהל צת"פ כולל הנחיה כי הרשות מקבלת התמיכה אחראית לתחזוקת הפרויקט השוטפת והרציפה. עם זאת, הנוהל אינו מפרט מהי תכולת הדרישה של המשרד בנוהל זה מהרשויות "לבצע את כל הנדרש לשם אחזקתו השוטפת והרציפה של הפרויקט". בנוהל אין התייחסות מפורשת להיבטים מסוימים של תחזוקה, כגון שמירה על הבטיחות, הטיפוח, הניקיון, הגינון והשילוט; בנוהל גם אין גם התייחסות לתחזוקה מונעת. הדבר פותח פתח לאי-הסכמות עתידיות בדבר החובות המוטלות בעניין זה על מי שקיבלו תמיכות מהמשרד.

להלן ליקויים נוספים שהועלו בעניין יישום הנוהל:

1. **קביעת חובת ביצוע בדיק למשך חמש שנים:** בנוהל צת"פ משנת 2018 נקבע שבטופס הבקשה המוגש למשרד יתחייב מגיש הבקשה לכלול בעלויות הפרויקט הוצאות תחזוקה למשך חמש שנים. בסעיף אחר בנוהל המפרט את דרך הגשת הבקשות לסיוע נכתב כי לבקשות יצורף אומדן מבוסס לביצוע הפרויקט שיכלול חמש "שנות בדיק לרבות ביצוע תחזוקת שבר בהתאם למפרט תחזוקה שייקבע על ידי הגורם המבצע".

בהודעת משרד התיירות ממרץ 2022 שבה הוא עדכן את חמ"ת בדבר קיום הדרישה המופיעה בנוהל צת"פ משנת 2018 לחמש שנות בדיק, הוא הנחה אותה גם "לקבוע את שיעור התקציב הנדרש לשריון לטובת הפעלת הסעיף במקרה של אירוע בו נדרש תיקון שבר"; וכן לכלול בהסכמים שלה עם הרשויות המקומיות את הסעיף בדבר אומדן עלות הפרויקט שיכלול חמש שנות תחזוקת שבר.

במאי 2022 כתבה חמ"ת למשרד התיירות כי "לצערנו לא נערך דיון איתנו בנושא לפני מתן ההוראה בנוהל צת"פ המנחה את חמ"ת לתחזק תחזוקת שבר למשך 5 שנים". באוקטובר 2022 מסרה חמ"ת למשרד מבקר המדינה כי היא סבורה שקיים קושי ביישום הסעיף המחייב פרויקטים של צת"פ בחמש שנות תחזוקת שבר במסגרת תקציב הפרויקט (כלומר, תקופת בדיק לאחר סיום הפרויקט), זאת מכיוון שלחברה יש מספר רב של פרויקטים בסכומי כסף לא גדולים (עד שלושה מיליוני ש"ח), ובמקרים אלו, להערכתה, קבלנים לא ירצו להתחייב ל"חמש שנים תחזוקת שבר" מכיוון שיש פרויקטים "שאופיים לא מאפשר תחזוקת שבר באופן יעיל"; ומכיוון ש"הפרויקטים של חמ"ת נמצאים במיקומים סבוכים הן לביצוע והן לתחזוקת שבר".



הביקורת העלתה כי דרישת משרד התיירות לכלול באומדן עלות הפרויקט חמש שנות תחזוקת בדק לא נבחנה קודם לכן אל מול חברות הביצוע הממשלתיות, ואף שהוספה, כאמור, לנוהל צת"פ משנת 2018, רק במרץ 2022, כארבע שנים לאחר פרסום נוהל צת"פ, הפנה המשרד את תשומת ליבה של חמ"ת לדרישה זו. במהלך תקופה זו חמ"ת לא מימשה את הדרישה האמורה לבצע חמש שנות בדק<sup>103</sup>, וגם משרד התיירות מצידו לא אכף אותה. יצוין, כאמור, שהבדק הוא אחריות הקבלן מבצע העבודה לליקויים שיתגלו בתקופת הבדק כתוצאה מפגמים בעבודתו, והוא אינו תחליף לתחזוקה השוטפת הנדרשת של אתר התיירות.

חמ"ת ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2022 כי בחודש מרץ 2022 היא התריעה "בפני משרד התיירות כי אי אפשר לעמוד בהוראה לבצע חמש שנות בדק, וביקשה קיומו של דיון מקצועי בנדון. רק ביום 24.11.2022 התקיים דיון זה"<sup>104</sup>.

מומלץ כי משרד התיירות יבחן עם חברות הביצוע הממשלתיות שבאחריותו את אפשרויות היישום ואת ההשפעות הנוגעות לשינוי החשוב שהוא מבקש לעשות בתחום תקופת הבדק בטרם המשרד מטמיע שינוי בנהליו.

2. **תיעדוף השקעות ודירוג מתן תמיכות לפי אמות מידה:** לפי נוהל צת"פ חברי הצת"פ ידרגו כל פרויקט שעומד בתנאי הסף בהתאם לאמות המידה המפורטות להלן:

#### לוח 5: אמות המידה המופיעות בנוהל צת"פ לתיעדוף השקעות בפיתוח תשתיות תיירותיות

משקלה בציון הסופי	אמת המידה
35%	התרומה לתיירות הנכנסת
15%	יכולת תחזוקת הפרויקט
15%	ההתאמה למדיניות הממשלה והמשרד
15%	התרומה לפיתוח הכלכלי של האזור שבו ממוקם הפרויקט
10%	הימצאות אתר תיירות או אכסון מלונאי בקרבת הפרויקט
10%	התרומה לתיירות פנים
<b>100%</b>	<b>סה"כ</b>

103 מאז פרסום הנוהל חל"י כוללת בהסכמיה עם מבצעי העבודות תקופת בדק של חמש שנים.

104 בעניין דיון זה וההחלטות שהתקבלו בו, ראו לעיל בפרק העוסק בניהול סיכונים.



על פי נתוני משרד התיירות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

א. לפי נוהל צת"פ ציון הסף הנדרש לתקצוב פרויקט תיירות שהכניסה אליו חופשית הוא 65, ואילו ציון הסף הנדרש לתקצוב פרויקט תיירות שהכניסה אליו בתשלום הוא 70. לפיכך עולה כי פרויקט יכול לקבל ציון אפס ביכולת התחזוקה ועדיין לזכות בתמיכה כספית; וכי גם התנהלות בעייתית בעבר של הרשות בתחזוקת חסר של פרויקטים שמומנו מכספי תצ"פ אינה פוסלת, לבדה, מתן תמיכה חדשה.

מומלץ כי משרד התיירות יבחן חלופות שונות כמו: העלאת ציון הסף הנדרש לתקצוב פרויקט תיירות או קביעת ציון סף מינימלי נדרש ליכולת תחזוקה - כך שציון אפסי או מינימלי לאמת המידה הנוגעת ליכולת של מבקשת התמיכה לתחזק את הפרויקט לא תאפשר את תקצובו.

ב. למשרד התיירות יש סמכות לפי נוהל צת"פ שלא לאשר בקשות חדשות להשקעות צת"פ בפיתוח אתרים לרשות שלא מתחזקת כראוי את האתרים שבתחומה. אולם, למעט שני מקרים חריגים<sup>105</sup>, משרד התיירות לא עצר מימון לרשויות מקומיות אף שהיה מודע לכך שבעבר הן לא תחזקו כראוי אתרי תיירות שבתחומן.

משרד התיירות כתב בתשובתו שלדעתו "יש להשתמש בסנקציה זו במקרים חריגים בלבד". עוד ציין המשרד כי רוב אתרי התיירות שתיירי חוץ מבקרים בהם נמצאים בערים שרובן "חלשות", ואם המשרד יחליט למנוע פרויקטים בערים אלו בשל תחזוקה לקויה, הוא יפגע בעיקר בתיירים ולא דווקא באותן ערים.

הסתייגותו של משרד התיירות, כפי שעולה מתשובתו, משימוש בכלי של מניעת מימון לרשויות בשל תחזוקה לקויה של פרויקטים תיירותיים, מלמדת על כך שהלכה למעשה כליזה אינו מהווה סנקציה אפקטיבית, בהיעדר שימוש בו. במצב זה, ולנוכח הקביעה של משרד התיירות כי נושא התחזוקה הוא קריטי לפעילות המשרד ולתדמיתה של התיירות בישראל, מומלץ כי משרד התיירות יקבע כללים בעניין המקרים המתאימים לשימוש בסנקציה האמורה, ויגבש כלי אכיפה חלופיים כדי להבטיח תחזוקה נאותה של אתרי תיירות ולתמרץ את הרשויות לתחזק אתרי תיירות.

105 המשרד ציין בתשובתו שני מקרים שבהם מנע מימון באופן זמני ומוגבל משתי רשויות "על רקע היעדר התחייבות לתחזוקה".



ג. בביקורת עלה כי בהליך הבחינה והאישור של הפרויקטים הפוטנציאליים לא נעשתה בחינה סדורה הנשענת על מידע מעודכן בכל הנוגע למענה הצפוי בתחום התחזוקה. משרד התיירות לא הציג נתונים על אודות ביקורות קודמות שעשה באתרי תיירות או חוות דעת אחרות לקראת דיוני צת"פ כדי שחברי הצוות יוכלו להיעזר בהם בבואם לתת ציון בעניין אמת המידה המתייחסת ליכולת תחזוקת הפרויקט על ידי הרשות המקומית. עוד עלה כי הצת"פ לא תיעד את הנימוקים לניקוד שנתנו חבריו לפרויקטים השונים בעניין אמת מידה זו, ולא ניתן להסיק אפוא כיצד נקבע המשקל שניתן לאמת המידה של תחזוקת האתר בעת קבלת ההחלטה.

כדי שהחלטות הצת"פ בעניין המענה התחזוקתי הצפוי יהיו מבוססת מידע, מוצע כי משרד התיירות יקפיד על הכנה סדורה של נתונים רלוונטיים (כגון ביקורות שנערכו באתרים הנמצאים באחריות מבקשת התמיכה או חוות דעת של מורי דרך) בעניין אמת מידה זו לגבי כל בקשה המועלת לפני הצת"פ קודם הדיון בבקשה, כדי שחברי הצת"פ יוכלו לנקד באופן מושכל ועל בסיס מידע מהימן את אמת המידה של המענה התחזוקתי בפרויקטים השונים המובאים לבחינתם. כמו כן מוצע לשקול לפרסם לציבור את ציוני האתרים התיירותיים שעברו ביקורת על ידי משרד התיירות.

משרד התיירות כתב בתשובתו כי "בשנה האחרונה, כחלק משת"פ שנוצר בין מנהל פיתוח תשתיות ומנהל חוות התייר, יחידת הביקורת מרכזת מידע וממצאים באתרים בהם השקיע הצת"פ ומעבירה מידע זה לידיעת חברי הצת"פ באמצעות מנהל פיתוח תשתיות. כחלק משת"פ זה, אתרים בהם הסתיים הפיתוח, מתווספים לרשימת האתרים המבוקרים באופן שוטף ע"י יחידת הביקורת. ממצאים אלה ישוקפו לרשות האחראית ויובאו לידיעת חברי הצת"פ ויסייעו בקבלת החלטות".

## המדרגה השנייה במנגנון - הסכמי המסגרת בין משרד התיירות לחברות הביצוע

1. הסכם המסגרת בין משרד התיירות לחמ"ת נועד להסדיר את קשרי העבודה בין הצדדים לצורך הקידום והביצוע של תשתיות תיירותיות ציבוריות ולצורך הטיפול בהן. ב-19.12.12 החליטה הממשלה לאשר עקרונות להסכם מסגרת זה, ובכלל זאת את תחומי הפעילות שבנוגע אליהם יחול ההסכם שיכללו, בין היתר: עבודות פיתוח תשתיות תיירותיות ציבוריות; תכנון, פיתוח, הקמה ותחזוקה של מתחמי תיירות; ותכנון פיתוח מתחמי תיירות על פי הרשאות של רשות מקרקעי ישראל. בהמשך לכך, באותו החודש נחתם הסכם המסגרת בין משרד התיירות לבין חמ"ת<sup>106</sup> ובו התחייבה חמ"ת לפתח תשתיות תיירותיות ציבוריות בהתאם למדיניות המשרד; לפעול באופן מקצועי ומיומן; לפעול בנאמנות ובאופן יעיל וחסכוני לביצוע התחייבויותיה ולשם השגת המטרות והיעדים שהגדיר המשרד; לנהל באופן

106 הסכם המסגרת נחתם ב-26 בדצמבר 2012, ותוקפו הוארך עד דצמבר 2022.



מסודר את תקציבי הפיתוח; להגיש דוחות למשרד כמפורט בהסכם; ולשתף פעולה ככל שיידרש עם נציגי המשרד.

2. למשרד התיירות הסכם מסגרת משנת 2019 גם עם חל"י<sup>107</sup> שנועד לקבוע את היחסים ואת נוהלי העבודה בין הצדדים לשם קידוםם וביצועם של פרויקטי תיירות באמצעות החברה ולצורך הטיפול בהם. חל"י הוקמה בשנת 2008 במטרה לרכז את הטיפול בפרויקט הגנות ים המלח. בשנת 2017 הורחבו מטרות החברה גם לניהול ולתכנון של פרויקטים תיירותיים כזרוע ביצוע של הממשלה באזור ים המלח ודרום הארץ, כולל אילת. בהסכם המסגרת התחייבה חל"י לפעול במקצועיות ובמימונות; בנאמנות, ביעילות ובחסכוניות; לנהל באופן מסודר את תקציבי הפיתוח; להגיש דוחות למשרד התיירות כפי שפורט בהסכם; לפעול בשקיפות ולשתף פעולה עם נציגי המשרד; לפעול לכך שהגורם המקבל את אתר העבודה לאחר סיום העבודות (להלן - מקבל הפרויקט) יתחייב לקבל עליו אחריות מלאה ולעשות על חשבוננו את כל הנדרש לשם תחזוקתו השוטפת והרציפה של האתר, והכול על פי "הכללים הנהוגים אצל המקבל". בהסכם נקבע כי לצורך זה תקבל חל"י ממקבל הפרויקט התחייבות בכתב לאחריותו "לתחזוקה בהתאם להנחיות המשרד", וכי חל"י תצטרף לכתב התחייבות זה "מפרט תחזוקה לאתר" לחתימת מקבל הפרויקט.

מהאמור לעיל עולה כי לעומת הסכם המסגרת בין משרד התיירות לחל"י, שכלל התייחסות לתחזוקת הפרויקט לאחר סיום העבודות בו ולפיה היא תעביר את האחריות לתחזוקה למקבל הפרויקט באמצעות כתב התחייבות שעליו הוא חותם, הרי שהסכם המסגרת בין משרד התיירות לחמ"ת, המבצעת חלק ניכר מפרויקטי התיירות בישראל (בשנים 2015 - 2021 הועברו על ידי המשרד לביצוע חל"י 29 פרויקטים ולביצוע חמ"ת הועברו 126 פרויקטים), לא כלל הוראות דומות, ובפועל בהסכם זה אין כלל התייחסות לנושא זה.

עוד נמצא כי הסכמי המסגרת של המשרד עם חמ"ת וחל"י אינם מטילים עליהן את החובה לפקח על מקבל הפרויקט ולוודא שהוא קיים את התחייבויותיו בעניין ביצוע התחזוקה.

חמ"ת ציינה בתשובתה כי אם היא "תקבל הנחיה לפקח על מקבל הפרויקט ולוודא שהוא קיים את התחייבויותיו בעניין ביצוע התחזוקה היא תבצע זו על הצד הטוב ביותר, כמובן בכפוף להעמדת תקצוב וסמכויות".

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התיירות לשקול את האפשרות לעגן בהסכם המסגרת בינו לבין חמ"ת הוראה ולפיה חמ"ת תידרש להחתיים את מקבלי התמיכות על אחריותן בנושא תחזוקת האתרים שפותחו. עוד מומלץ כי המשרד ישקול את האפשרות לכלול בהסכמי המסגרת הנחיה ולפיה חברות הביצוע הממשלתיות יפקחו על מקבלי התמיכות כי הם אכן מתחזקים את האתרים באופן נאות וכפי שנקבע בהסכם שנחתם עימם.

107 ההסכם נחתם בנובמבר 2019 לתקופה של חמש שנים עם אפשרות להארכה. להסכם זה קדם הסכם התקשרות בין משרד התיירות לבין חל"י.



## המדרגה השלישית במנגנון - הסכמי תחזוקה בין חברות הביצוע הממשלתיות לרשויות המקומיות

### חמ"ת

1. ההסכם שחותמת חמ"ת עם מבקשי התמיכות, בדרך כלל רשות מקומית שבתחומה מתבצע פרויקט תשתית התיירות, כולל התחייבות של הרשות המקומית לעשות על חשבונה את כל הנדרש "ללא יוצא מן הכלל, לשם אחזקתו השוטפת והרציפה של הפרויקט באופן שישמור על הפרויקט בצורה המיטבית". כמו כן מתחייבת הרשות בהסכם לשמור על הפרויקט ועל מהותו ולתחזקו באופן שוטף במימונה המלא לאחר השלמתו, בהתאם ל"סל תחזוקה". בהסכם צוין כי סל התחזוקה יכלול, בין היתר, את העבודות, את כוח האדם הדרוש וכל אמצעי אחר הדרוש לשם תחזוקת הפרויקט לאחר השלמתו באופן שוטף ורציף כך "שיישמר ברמה גבוהה ובצורה המיטבית".

במאי 2022, במהלך ביקורת משרד מבקר המדינה בנושא, כתבה חמ"ת למשרד התיירות כי היא מבצעת פרויקטים רבים ומוסרת אותם לרשויות שונות, וכי היא "עוקבת אחר הפרויקטים במהלך שנת הבדק". בתום שנת הבדק כאמור, הפרויקט עובר סופית לרשות המקומית אשר נדרשת לתחזק את הפרויקט באופן שוטף. במכתב של חמ"ת נכתב עוד כי "חלק גדול מהפרויקטים מוזנחים ומידרדרים בגין היעדר אחזקה... קיימת אי בהירות בעניין אכיפת ההסכמים עם הרשות המקומית. מחד החמ"ת חתומה על הסכמי תחזוקה מול הרשות המקומית אך מאידך אין לחמ"ת מנדט או מערך מתאים לאכיפת ההסכמים". חמ"ת גם ציינה במכתבה כי "מרבית הרשויות המקומיות לא מסוגלות לתחזק את הפרויקטים, דבר המביא לתוצאה עגומה של עשרות מיליוני [ש"ח] שיורדים לטמיון", וכפועל יוצא מכך לקיצור חיי הפרויקט, וכי חלקם מפסיקים לתפקד כאתרי תיירות לאחר כמה חודשים בלבד, ועקב כך נוצרים סיכונים משפטיים ובעיות בטיחות.

כאמור, קיימת שונות ברמת התחזוקה שאותה מקיימות הרשויות בפרויקטים התיירותיים השונים. הועלה כי ההסכמים של חמ"ת וחל"י עם מבקשי התמיכות אינם כוללים סנקציות או אמצעים מוסכמים שאפשר לנקוט במקרה של הפרה. כמו כן חמ"ת אינה מקיימת פיקוח ובקרה לאחר שנת הבדק, ומשרד התיירות אינו אוכף התחייבויות בנוגע לביצוע התחזוקה בפרויקטים אלה מול מבקשי התמיכות שהפרו את התחייבויותיהם בנושא התחזוקה. לפיכך המנגנון הנוכחי שבו מעוגנת האחריות לביצוע התחזוקה באמצעות חוזים, נותר כמערך פורמלי ולא אפקטיבי במקרה של הפרות.

2. חמ"ת הביעה את עמדתה בנושא במכתבה האמור למשרד התיירות ממאי 2022 וציינה בו כי להבדיל מתחזוקת שבר, תחזוקה מונעת היא אומנם יקרה יותר אבל איכותית יותר, והציעה למשרד מודל חלופי לניהול תחזוקת הפרויקטים, ולפיו יוקם בחברה גוף תחזוקה ארצי הבנוי משלושה מחוזות גיאוגרפיים ועם "שלד ניהולי" שלו ממשקים למערך הכספי, למערך ההנדסי ולמערך המשפטי של חמ"ת. מנהל גוף התחזוקה יקבל אחריות לתחזוקת הפרויקטים לרבות תחזוקת שבר; ויפעל מוקד ייעודי מקוון לתיאומים עם הרשויות בנושא תחזוקת שבר. כדי למנוע "הידרדרות באתרי טבע ופרויקטים רחוקים" הציעה חמ"ת שהיא





תבצע ביקורות עיתיות באתרי התיירות השונים ובאמצעותן תתקבל תמונה עדכנית על מצב התחזוקה בהם ותתבצע במקרה הצורך תחזוקת שבר גם אם לא התקבלה הודעה על נזקי שבר. להלן תרשים הממחיש את המודל שאותו הציעה חמ"ת לניהול נושא התחזוקה על ידה:

### תרשים 15: מודל ניהול התחזוקה המוצע של חמ"ת בפרויקטים של אתרי תיירות

#### מודל מוחלט

ניהול התחזוקה במתחמי תיירות משמעותיים  
בהיקפים בערים דלות אמצעים

#### מודל פיקוח תחזוקה נקודתית

מתחמי תיירות ספציפיים משמעותיים בתוך ערים  
הדורשים בקרה תחזוקתית וטיפול נקודתי

#### מודל פיקוח, מעקב, דיווח ואכיפה

מתחמי תיירות משמעותיים בערים  
בעלות אמצעים

על פי נתוני חמ"ת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הועלה כי עד ספטמבר 2022 לא התקבלה החלטה על ידי משרד התיירות בעניין הצעת חמ"ת.

בספטמבר 2022 מסרה חמ"ת למשרד מבקר המדינה כי "מתקיים שיח מקצועי בנושא [עם משרד התיירות] ותתקבל החלטה בחודשים הקרובים".



## חל"י

גם חל"י חותמת הסכמים עם הרשויות המקומיות בעניין הקמת פרויקטים תיירותיים בתחומן, ובהם התייחסות לנושא התחזוקה. כך לדוגמה, בהסכם התחזוקה שנחתם באוגוסט 2014 בין חל"י לבין המועצה האזורית תמר נכתב כי במסגרת עבודות הגנת החופים באזור מתחמי המלונאות בים המלח חל"י מבצעת עבודות להקמת פרויקטים ציבוריים, ועם השלמת הפרויקטים הצדדים מסכימים שחל"י תעביר את החזקה בפרויקטים אלה לידי המועצה, והיא תתפעל ותתחזק אותם. עוד צוין בהסכם כי חל"י תעביר למועצה הוראות תחזוקה למתקנים שהוקמו במסגרת הפרויקט, וכי במועד מסירת הפרויקט המועצה מתחייבת לקבל את הפרויקטים לאחריותה וכן לתחזקם ולתפעלם על חשבונה, ובכפוף לתקופת בדק של 18 חודשים החל במועד מסירת הפרויקט, שתהיה באחריות חל"י, וכי את עבודות התחזוקה תבצע המועצה על פי מפרטים טכניים שיסוכמו בין הצדדים.

עולה כי חל"י, כמו חמ"ת, דורשת מהרשויות המקומיות לתחזק את הפרויקטים שנמסרו להן, אולם בעוד תקופת הבדק בפרויקטים של חמ"ת היא שנה, חל"י הגדירה כבר בשנת 2014 תקופת בדק של שנה וחצי.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התיירות להשלים את בחינתו בעניין אימוץ מודל תחזוקה לאתרי התיירות ולבחון, בין היתר, גם את הצעת חמ"ת בנושא ולתת לכך ביטוי בנהליו ובהנחיותיו לחברות הביצוע הממשלתיות. עוד מומלץ לבחון את תקופת הבדק הנדרשת בפרויקט פיתוח אתרי תיירות ולהנחות בהתאם את החברות המפקחות מטעם משרד התיירות.

משרד התיירות כתב בתשובתו כי "לקראת פרסום נוהל הצת"פ לשנת 2023 וכחלק מהפקת לקחים מתהליכי העבודה, יבחן המשרד את נושא התחזוקה בנוהל והגברת הדומיננטיות שלו בתהליך אישור הפרויקטים ובכלל זה שכלול מנגנון שיתוף הפעולה ואיסוף המידע הקיים במנהלים השונים".

חמ"ת כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בכל הנוגע לאכיפת ביצוע תחזוקה אין לה "זכות תביעה ופיצוי", וכי "לחמ"ת לא עמדו ולא עומדים כלים רגולטוריים, משפטיים ותקציביים לטפל בתחזוקה לקויה של אתרי תיירות אחרי שנת הבדק". עוד ציינה חמ"ת בתשובתה כי אין לה סמכות לבצע ביקורות באתרים בתחומי רשויות מקומיות ואף אין לה סמכות לאכוף על רשות מקומית את "ביצוע תיקוני הממצאים".

חל"י כתבה בתשובתה מדצמבר 2022 למשרד מבקר המדינה כי היא אינה "נדרשת לביצוע התחזוקה בעצמה ו/או לבקרה ופיקוח, ומסתמא, גם אינה בעלת סמכויות אכיפה ו/או מתן קנסות בגין אי ביצוע האמור. בהתאם לאמור, חל"י מוודאת כי בכל הסכמי העבודה שלה מול הרשויות, יהא סעיף התחייבות לתחזוקה".



החולשה של המנגנון החוזי שהוצג בפרק זה מתבטאת בין היתר בהיעדרן של סנקציות וכלים פרקטיים לטיפול בהפרות של התחייבויות של מקבלי תמיכות לתחזוק אתרי תיירות. על כן מומלץ כי משרד התיירות, חמ"ת וחל"י יבחנו דרכים להגברת הפיקוח, הבקרה והאכיפה בנוגע לתחזוקה המבוצעת על ידי מקבלי התמיכות, ובכלל זה יבחנו את האפשרות לגיבוש מודל חוזי מעודכן ומשופר שיכלול מנגנון של סנקציות ותמריצים אשר יחזק את עמידתם של מקבלי התמיכות בהתחייבויותיהם, וכן יאפשר לחברות הביצוע הממשלתיות (חמ"ת וחל"י) לקיים בקרות אחר עמידתם בהתחייבויותיהם ובמקביל יאפשר למשרד התיירות לפקח על הביצוע האמור. כמו כן מומלץ כי משרד התיירות, חמ"ת וחל"י יבחנו את הצורך בגיבוש עקרונות ותבחינים למקרים שבהם יינקטו צעדים משפטיים מדורגים ביחס למקבלי תמיכות שהפרו את חובת התחזוקה תוך מתן הדעת גם לעניין חולשתן הפיננסית של חלק מהרשויות המקומיות והשפעתה של חולשה זו על יכולתן לתחזק אתרים שבתחומן לאורך שנים. ככל שהדבר יידרש, מומלץ שמשרד התיירות יפעל לקדם אסדרה שתקנה לגורמים הרלוונטיים סמכות לבצע בקרות אצל מקבלי התמיכות ובמידת הצורך גם סמכויות אכיפה בדין.



המשרדים הממשלתיים המממנים הקמה של פרויקטים בתחום התשתיות התיירותיות מטילים את האחריות לתחזוקתם על הרשויות המקומיות, שבתחומן לרוב מוקמים פרויקטים אלה. החובות והסמכויות של הרשויות המקומיות לתחזוקת אתרי התיירות שבתחומן נובעות מחובותיהן ומסמכותן בנוגע למרחב הציבורי על פי הדין וכן מכוח ההסכמים שהן חותמות עליהם מול חברות הביצוע הממשלתיות.

בלי להמעיט באחריות הרשויות המקומיות לתחזוקת אתרי התיירות שבשטחן, מוצע כי משרד התיירות שמתקציבו ניתן סיוע לפיתוח תשתיות תיירותיות ציבוריות, ישפר וישכלל את חובת התחזוקה המעוגנת במנגנון החוזי שלו עם חברות הביצוע הממשלתיות ומקבלי התמיכות, את משך התחזוקה ואת הסנקציות שיינקטו במקרים של הפרות באופן שיפרט את רכיבי התחזוקה המצופים לביצוע באמצעות הגדרת מונח זה. עוד מוצע כי המשרד יעגן במנגנון חוזי זה את חובתן של חברות הביצוע הממשלתיות לפקח על יישום התחייבויות הרשויות המקומיות לביצוע תחזוקה באתרי התיירות ואת חובתן לנקוט את האמצעים העומדים לרשותן במקרה של הפרה; ויפקח בעצמו על כך שחברות הביצוע הממשלתיות יבצעו זאת.

## בקרה ואכיפה

כדי שמשרד התיירות והגורמים הממשלתיים הנוספים הקשורים בהקמת אתרי תיירות ובתפעולם יוכלו לפעול לטיוב מצב התחזוקה שלהם כחלק משיפור חוויית התייר, קיימת חשיבות רבה לאיסוף נתונים רציף על אודות מצבם. לשם כך נדרש לאסוף מידע בעניין מצבם של אתרים אלה; ליישם תוכניות בקרה שוטפות ולנקוט פעולות אכיפה שיבטיחו תחזוקה נאותה ואיכותית תוך מתן מענה לפערים שעלו בבקרה. בפרק זה יוצגו הממצאים העיקריים שהועלו בבדיקת



פעולות הבקרה והאכיפה בנושא תחזוקת אתרי תיירות של משרד התיירות, חמ"ת, חל"י, רט"ג, קק"ל ורשות העתיקות.

## משרד התיירות

בנוהל צת"פ צוין כי הרשות מבקשת התמיכה תידרש לבצע על חשבונה את כל הנדרש לשם תחזוקתו השוטפת והרציפה של הפרויקט, וכי הסכם התחזוקה יכלול את מרכיבי התחזוקה הנדרשת ואת רמתה, לשביעות רצון משרד התיירות, עבור כל פרויקט מאושר. עוד נקבע בנוהל כי המשרד רשאי לבצע ביקורת תחזוקה בפרויקטים שהוא השתתף בעלות הקמתם; וכי במקרה שהמבקש לא יעמוד בהסכם התחזוקה או שביקורת המשרד תעלה כי האתר איננו מתוחזק כראוי, משרד התיירות רשאי לעצור את המימון לפרויקט או לא לטפל בבקשות חדשות של המבקש, וזאת בתנאי שניתנה למבקש הזדמנות לתקן את הליקויים, והוא לא עשה כן בתוך זמן סביר.

הועלה כי הביקורות שעשה משרד התיירות בין השנים 2020 - 2022 באתרי התיירות בוצעו על ידי יחידת הביקורת במינהל חוויית התייר של המשרד, ובחלק מביקורות אלו עלו ליקויים. עם זאת, המשרד לא מנע מימון עבור תמיכה בפרויקט תיירות מרשות מקומית שלפי ממצאי הביקורת שלו לא תחזקה כראוי את אתרי התיירות שבתחומה.

## יחידת הביקורת במשרד התיירות

במינהל חוויית התייר שבמשרד התיירות פועל אגף פיקוח איכות המוצר התיירותי. תפקידיו המרכזיים של אגף זה הם פיקוח ושמירה על איכות השירות והמוצר התיירותי באמצעות אכיפה וביקורות הנעשות באתרי תיירות, לרבות בעניין הדרכות לא חוקיות על ידי מורי דרך לא מורשים וכיו"ב. יחידת הביקורת עורכת את הביקורות האלה.

1. חוק שירותי התיירות קובע, בין היתר, כי מבקר שמינה שר התיירות יהיה רשאי, אם שוכנע שהדבר דרוש כדי להבטיח ביצוע חוק זה או למנוע עבירה על הוראותיו, להיכנס בכל עת סבירה לכל מקום שניתנים בו שירותי תיירות, לבדוק כל ציוד ומתקן שבו וכל פעולה הנעשית בו לפי חוק זה, לערוך בו חיפוש ולדרוש כל דבר שלדעת המבקר יש בו כדי להראות על ביצוע העבירות לפי חוק זה, ובלבד שבבית מלון הוא לא ייכנס לחדר אירוח בשעה שנמצא בו אורח. שירותי תיירות מוגדרים בחוק זה כבית מלון<sup>108</sup>, חניון<sup>109</sup>, שירותי מורה דרך ועיסוק דרך קבע בארגון כנסים, סמינרים וכיו"ב שבהם משתתפים בעיקר תיירי חוץ<sup>110</sup>. פרט לסמכויות נקודתיות אלו המוקנות למבקר בחוק שירותי התיירות, אין למשרד סמכויות לביצוע בקרה ואכיפה באתרים תיירותיים.

108 בהתאם להגדרה בסעיף 1 לחוק לרבות פנסיון, בית מרגוע, בית אירוח וכל מקום כיוצא באלה שבו מספקים או מציעים לספק, בתמורה, שירותי לינה לתשעה אנשים או יותר בעת ובעונה אחת.

109 בהתאם להגדרה בסעיף 1 לחוק - שטח שהוכשר ללינה בתנאי שדה שבו מספקים או מציעים לספק, בתמורה, שירותי לינה לתשעה אנשים או יותר בעת ובעונה אחת.

110 סעיף 2 לחוק.



בהיעדר סמכויות אכיפה, עלה כי המשרד מנסה להסדיר ליקויים שעלו בביקורות תחזוקה באתרי תיירות, באמצעות הפניית בקשות בכתב לתיקון ליקויי תחזוקה לרשות המקומית שבתחומה נמצא האתר שבו נמצאו הליקויים.

2. במאגר האתרים של יחידת הביקורת יש 192 אתרים<sup>111</sup>, ובהם שמורות טבע, גנים לאומיים, אתרים ממלכתיים כגון כנסת ישראל, אתרים דתיים, פארקים עירוניים, טיילות, חופים וגם תחנות רכבת ותחנות אוטובוס מרכזיות.

עוד עלה כי במשרד התיירות לא נמצא מסמך המפרט תבחינים שעל פיהם נבחר מאגר האתרים. הועלה כי 82% מהאתרים אשר פותחו בשנים 2013 עד 2020 בסיוע משרד התיירות, לאחר שאושרו בצת"פ, לא נכללים במאגר האתרים של יחידת הביקורת.

לדברי יחידת הביקורת, רשימת האתרים גובשה בפועל בהסתמך על רשימה ותיקה של אתר פרטי באינטרנט שמיפה אתרי תיירות בישראל ואשר כללה, בין היתר, מספר רב של אתרים, מיזמי תיירות ומרכזי ערים. רשימה זו מתעדכנת באופן שוטף בידי משרד התיירות באמצעות הוספה או גריעה של האתרים הרלוונטיים. לדוגמה, מוזיאונים נגרעו מפני שלדברי יחידת הביקורת הם מתוחזקים ברמה גבוהה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התיירות להסדיר בכתב תבחינים מפורטים לבחירת רשימת האתרים שבהם ייעשו ביקורות על ידי יחידת הביקורת על פי אמות מידה סדורות, וזאת מתוך כלל אתרי התיירות. עוד מומלץ לוודא כי ברשימת אתרים זו נכללים גם אתרים שהוקמו במימון המשרד בשנים האחרונות.

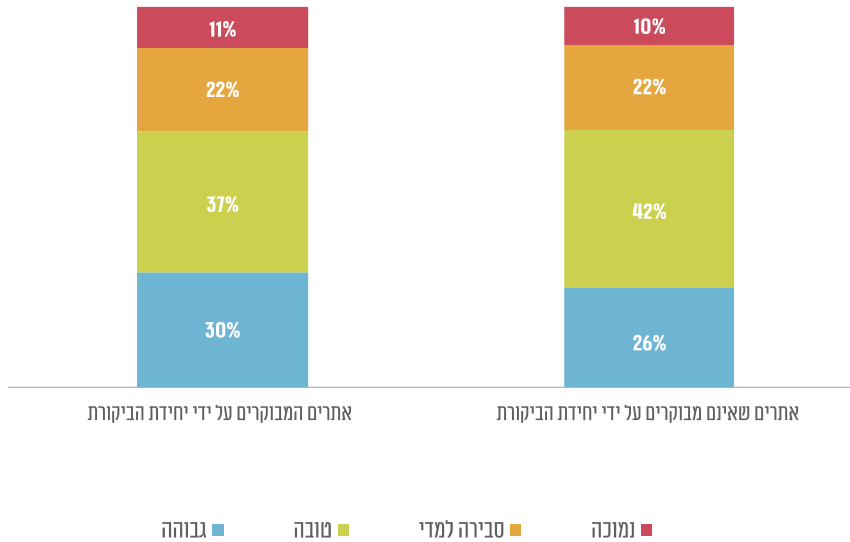
משרד התיירות כתב בתשובתו כי "בחינת התחזוקה בעיר מסוימת צריכה להיבחן על ידי מדרים קבועים וברורים ולהתייחס לכל אתרי התיירות בעיר מבלי קשר לפרויקט המבוקש בצת"פ על ידי הרשות, וכך ליצור מנוף השפעה מול הרשויות המקומיות. נושאים אלו אף יבחנו בכתובת נוהל הצת"פ בשנת 2023".

3. בסקר מורי הדרך נכללו 160 אתרים שעליהם נשאלו מורי הדרך; ב-44 מהם יחידת הביקורת מבצעת ביקורת. להלן בתרשים התפלגות חוות הדעת של מורי הדרך לגבי המצב הפיזי של האתרים שבהם יחידת הביקורת מבצעת ביקורת ושל האתרים שבהם היא אינה עושה כן.

111 נתוני משרד התיירות, נכון למרץ 2022.



**תרשים 16: התרשמות מורי הדרך ממצבם הפיזי של אתרי התיירות**



על פי נתוני סקר מורי הדרך שביצע משרד מבקר המדינה.

מהתרשמים עולה כי אין הבדל ניכר בין התרשמות מורי הדרך מהמצב הפיזי של האתרים שבהם יחידת הביקורת מבצעת ביקורת ובין התרשמותם מהמצב הפיזי של האתרים שבהם היא אינה עושה כן. 32% מחוות הדעת של מורי הדרך העניקו ציון סביר למדי או נמוך למצב הפיזי של האתרים שאינם נבדקים; לעומת זאת 33% מחוות הדעת העניקו ציון כזה למצב האתרים שכן נבדקים. המסקנה העולה מכך היא שהביקורות אינן נותנות מענה מספיק למצבם הפיזי של האתרים.

4. להלן רשימת הפרמטרים לבדיקה בטופס לבדיקת אתרי תיירות המצוי בשימוש עובדי יחידת הביקורת מנובמבר 2020:

**לוח 6: טופס לביקורת אתרים תיירותיים (מרכזי ערים או מתחמי תיירות ציבוריים)**

הפרמטר לבדיקה
חזות המקום
האם קיים שילוט בעברית
האם קיים שילוט באנגלית
תקינות השילוט



<b>הפרמטר לבדיקה</b>
בהירות השילוט
תאורה - שלמות פנסים
תאורה - התקינות, הצבע והיציבות של עמודי התאורה
תחזוקת מעקות ומדרגות
תחזוקת מרצפות ואבני דרך
האם יש ריהוט רחוב מעץ או ממתכת
התחזוקה והתקינות של הריהוט
<b>שירותים ציבוריים</b>
האם קיימים שירותים ציבוריים
תחזוקת מבנה השירותים כולל אביזרים סניטריים
האם קיימים שירותים לאנשים עם מוגבלויות
תחזוקה והתאמת המבנה לאנשים עם מוגבלויות
האם יש ברזיית מים
תחזוקה ותקינות של הברזייה
<b>גינון נופי</b>
האם יש גינון באתר
תחזוקת ונראות הגינון
<b>ניקיון ותחזוקת האתר</b>
פחי אשפה
תקינות פחי האשפה
מספר פחי האשפה ביחס לאתר
<b>מפגעים בטיחותיים</b>
<b>פירוט המפגעים</b>
<b>התרשמות כללית</b>

על פי נתוני משרד התיירות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

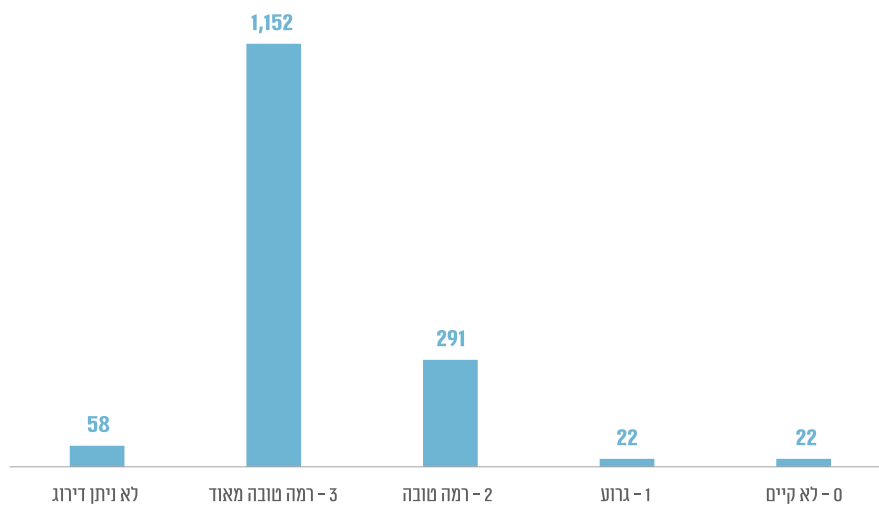


מרשימת הפרמטרים המופיעים בטופס לביקורת אתרים תיירותיים עולה שהוא כולל רק היבטים של נראות וניקיון, והוא בוחן את מצב האתר שלא בהתאם למחויבות של מחזיק האתר בכל הוראות התחזוקה שהוא קיבל מחברת הביצוע, והתחייבותו לפי נוהל צת"פ. כמו כן נמצא כי יש הטיה בטופס הבקרה המשמש את המשרד בביצוע הביקורות מכיוון שהוא כולל רק ציון אחד המשקף מצב גרוע של האתר לעומת שני ציונים המשקפים רמה טובה ורמה טובה מאוד (1 - גרוע, 2 - רמה טובה ו-3 - רמה טובה מאוד).

משרד התיירות ציין בתשובתו כי "כיום [דצמבר 2020] עובדי הביקורת מבצעים ביקורות לשיקוף המצב בשטח מנקודת ראות של המבקר באתר, שכן טיפוח ונראות אתרי תיירות מהווה רכיב משמעותי ומהותי בחוויית התייר".

5. להלן בתרשים נתונים מתוך 1,545 ביקורות שביצעה יחידת הביקורת באתרי תיירות החל בנובמבר 2020 עד תחילת אפריל 2022 בנוגע ל"התרשמות הכללית" ממצב האתרים.

#### תרשים 17: ההתרשמות הכללית מהאתרים שנבדקו מנובמבר 2020 עד תחילת אפריל 2022



על פי נתוני משרד התיירות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי ב-75% מהביקורות נתנו המבקרים של יחידת הביקורת של משרד התיירות ציון טוב מאוד בפרמטר ההתרשמות הכללית מהאתר; ב-19% מהביקורות הם נתנו ציון טוב; ורק בכ-1% מהן ניתן ציון גרוע. לנוכח הממצאים שעלו בדוח ביקורת זה בנוגע למצב התחזוקה של אתרי התיירות ולנוכח העמדות שהציגו משרד התיירות וחמ"ת לגבי מצבם המדורדר של אתרים רבים, הניקוד האמור מעלה שאלות בנוגע לאפקטיביות של הביקורות שמבצעת יחידת הביקורת.





עוד נמצא כי למשרד התיירות אין מיפוי מסודר ומעודכן של מצב התחזוקה באתרי התיירות לפי הרשויות המקומיות, ועל כן יש לו קושי להשתמש בכלים העומדים לרשותו בנוהל צת"פ, כמו לעצור את המימון לרשויות שאינן עומדות בהתחייבותן לביצוע התחזוקה הנדרשת באתרים שבתחומן.

משרד התיירות כתב בתשובתו כי יחידת הביקורת של המשרד מונה חמישה מבקרים בלבד, וכי נושא התחזוקה אינו באחריותה ואין לה סמכות או מיומנות בעניין; והמשרד בוחן כלים שונים לפיקוח על רמת התחזוקה וכדי "להגביר אפקטיביות של יחידת הביקורת נדרש מתן סמכויות בחוק, הגדלת כ"א והקנייה של מיומנויות לעובדים".

מוצע כי משרד התיירות יתקן את ההטיה בטופס ביקורת אתרים תיירותיים, ירחיב את טווח הציונים ויבחן את אפקטיביות הביקורת שהוא מבצע לנוכח תוצאות סקר מורי הדרך וממצאי ביקורת זו. עוד מומלץ שמשרד התיירות יכין מיפוי ממוחשב של מצב התחזוקה באתרי התיירות בישראל, ובכלל זה אתרים שבהם השקיע המשרד כספים, יקפיד לעדכן את המידע המופיע בו באופן שוטף ואף ישקול לפרסמו. לצורך כך מוצע כאמור, כי המשרד יזום הפעלה של ממשק עם ציבור המשתמשים באתרים לקבלת משוב על מצב התחזוקה והניקיון באתרים. מיפוי זה יסייע למשרד להעריך את איכות המוצר התיירותי ולבחון שההשקעות הממשלתיות בפיתוח האתרים אינן יורדות לטמיון, ואף יסייע לו בקביעת מדיניות ארוכת טווח בנושא הפיתוח והתחזוקה של אתרי תיירות.

## חמ"ת וחל"י

חמ"ת וחל"י משמשות זרוע ביצוע ממשלתית בתחום תשתיות התיירות בישראל ותומות על הסכמי התחזוקה עם הרשויות המקומיות. לפיכך קיימת ציפייה כי יעקבו אחר מימוש התחייבויות הרשויות המקומיות בקשר עם תחזוקת האתרים. כאמור, מנתוני משרד התיירות עולה שבשנים 2015 עד 2021 הועברו על ידי המשרד לביצוע חל"י 29 פרויקטים בסך כולל של כ-304.7 מיליוני ש"ח, ולביצוע חמ"ת הועברו 126 פרויקטים בסך כולל של כ-591.1 מיליוני ש"ח.

הועלה כי חמ"ת אינה מבצעת ביקורות או בדיקות באתרים לאחר שנת הבדק, אלא רק באתרים שבהם ידוע לה שנמצאו ליקויים בשנת הבדק, וזאת אף על פי שלדברי גורמי המקצוע בחמ"ת "רוב גדול של הפרויקטים לא מקבלים אחזקה נאותה". משום כך אין בידי חמ"ת מידע מלא על מצב התחזוקה באתרים שהיא פיתחה, והיא אינה יודעת אם הרשויות ממלאות את כל התחייבויותיהן בנושא.

חל"י העבירה למשרד מבקר המדינה מסמכים המתעדים 27 ביקורות תחזוקה שהיא ביצעה בשנים 2017 ו-2019 בפרויקט של פיתוח חופים. בתשובתה למשרד מבקר המדינה כתבה חל"י שהיא ביצעה את ביקורות התחזוקה האמורות ביוזמתה ומסרה את דוחות הביקורת לרשות המקומית לצורך טיפול והסדרה וזאת "למעלה מן הצורך, מבלי שיהא בכך כדי להטיל אחריות על חל"י ומתוך הכרה בחשיבות הנדרשת לתחזוקה".



מצופה מחמ"ת וחל"י, במסגרת ההתחייבות החוזית שנטלו מול רשויות אלה, לבצע בדיקות של מצב האתרים שפיתחו כדי לוודא שהרשויות עומדות בהתחייבויות שלהן במסגרת הסכמים אלה, ובכלל זה בהתחייבויות בעניין תחזוקת האתרים. על משרד התיירות מצידו לפעול לכך שחברות הביצוע הממשלתיות אכן יבצעו בקרות בתחום התחזוקה, ויודאו כי הרשויות המקומיות אכן עומדות בהסכמי התחזוקה שנחתמו מולן. עוד מומלץ כי משרד התיירות וחברות הביצוע הממשלתיות שלו יעבירו זה לזו מידע על המצב הפיזי של האתרים, כך שלכל אחד מהם תהיה תמונה עדכנית ומלאה ככל שניתן על תחזוקת האתרים התיירותיים בישראל.

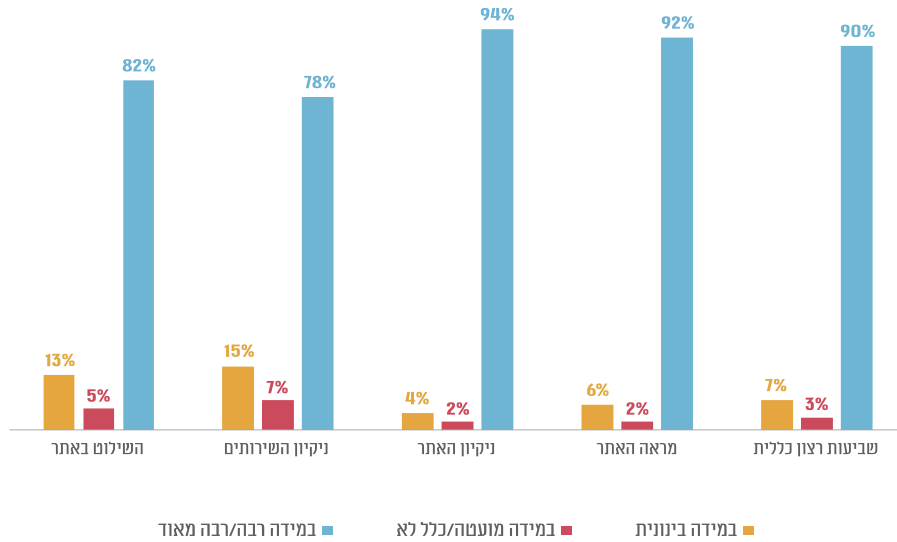
## רט"ג

רט"ג היא תאגיד ציבורי המחזיק בנאמנות, בשם הציבור, בשמורות טבע וגנים לאומיים, והיא מנהלת באמצעות צוות עובדים הפועל בכל אתר כ-70 גנים לאומיים ושמורות טבע ברחבי הארץ ובהם יש שירותים, כגון חניה מסודרת, תאי שירותים ציבוריים ומרכז שירות. כמו כן היא מנהלת עוד כ-500 שמורות טבע וגנים לאומיים הנמצאים בשטחים פתוחים (כ-4 מיליון דונמים). רט"ג מבצעת תוכניות שימור ושחזור נרחבות של ממצאים היסטוריים וארכיאולוגיים הנמצאים בשטחי שמורות הטבע והגנים הלאומיים וכן טיפול תחזוקתי שוטף בהם. תפקידיה של רט"ג הם לטפל בכל ענייני שמורות הטבע והגנים הלאומיים ולקדם אותם, וכן להגן על ערכי הטבע והמורשת, לפקח על שמירתם ולטפח אותם, ובכלל זה: להקים, לנהל, להחזיק, להפעיל ולטפח את שמורות הטבע והגנים הלאומיים; לפקח על שמורות הטבע והגנים הלאומיים ועל ערכי טבע ומורשת. לפי חוק רט"ג, למנהל רט"ג הסמכות למנות מבין עובדיה פקחים לצורך ביצוע תפקידיה.

רט"ג מבצעת סקרים כדי לבחון את שביעות רצון המבקרים באתריה. להלן תרשים תוצאות סקר שביעה בחודשים מרץ עד אפריל 2021 בקרב 17,970 מבקרים, ואחריו תרשים ובו תוצאות סקר שביעה בחודשים ספטמבר עד אוקטובר 2021 בקרב 15,127 מבקרים:

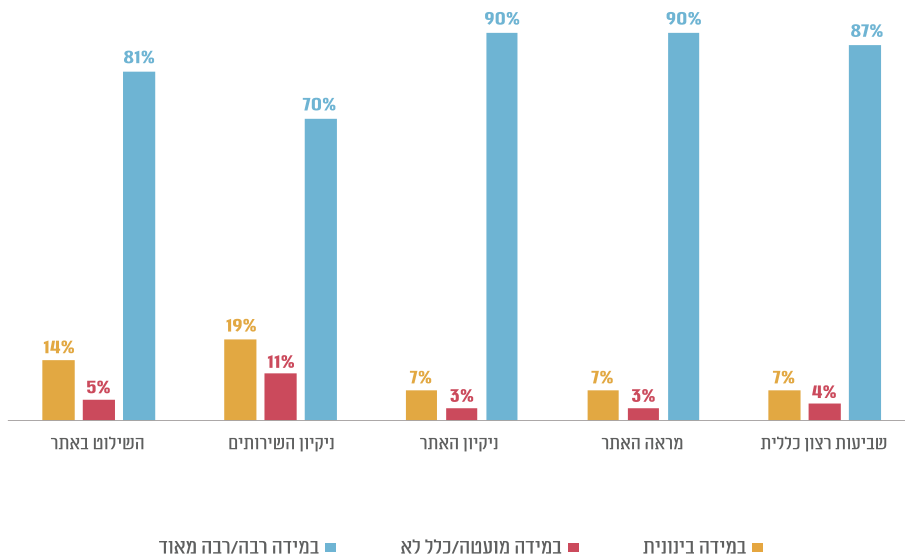


### תרשים 18: סקר מבקרים באתרי רט"ג, מרץ-אפריל 2021



על פי נתוני רט"ג, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

### תרשים 19: סקר מבקרים באתרי רט"ג, ספטמבר-אוקטובר 2021



על פי נתוני רט"ג, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מנתוני סקרים אלה שביצעה רט"ג עולה כי שיעור גדול מקרב המבקרים באתריה (כ-90%) היו שבעי רצון מהביקור בהם, ובהתאמה גם שבעי רצון מהמראה ומהניקיון של האתרים. במידה קצת פחות גבוהה הייתה שביעות הרצון מהשילוט (כ-80%), ופחות מכך הייתה שביעות הרצון מניקיון תאי השירותים, אם כי עדיין רוב המבקרים (כ-74% בממוצע) הביעו שביעות רצון גם בהיבט הזה. יש לציין לחיוב את רט"ג על תשומת הלב שהיא נותנת לנושא תחזוקת האתרים, כפי שעולה מן הנתונים שלעיל, ואת פעולתה לקיים מעקב אחר שביעות הרצון של המבקרים באתריה.

להלן פרטים על הקנסות שהטילו פקחי רט"ג על מבקרים בשמורות הטבע ובגנים הלאומיים בשנים 2019 עד 2021 בגין השלכת פסולת:

#### לוח 7: הקנסות שהטילו פקחי רט"ג בגין השלכת פסולת

השנה	מספר הקנסות	הסכום הכולל של הקנסות בש"ח	הסכום ששולם מהקנסות בש"ח
2019	13	12,290	5,050
2020	52	42,950	16,730
2021	12	8,760	2,190

מהלוח עולה כי בשנים 2019 עד 2021 ניתנו 77 קנסות בגין השלכת פסולת בסכום כולל של 64,000 ש"ח. עם זאת, מנתוני רט"ג עולה כי פקחיה הטילו בגין ונדלים קנס אחד בלבד<sup>112</sup> בשנים 2019 עד 2021, בעוד שעל פי רישומי רט"ג אירעו באותו פרק זמן 416 מקרים כאלה<sup>113</sup>. כמו כן עולה מהלוח כי שיעור הקנסות ששולמו מסך הקנסות שהוטלו בשנים 2019 עד 2021 הוא כ-37%.

רט"ג כתבה בתשובתה כי במקרים של "השלכת פסולת בשטחים הפתוחים מדובר על השלכת פסולת בהיקף גדול שנתפסה בעת מעשה והיה ניתן לקשר את המקרה למבצע העבירה ולתת דוח. באופן טבעי [במקרים של] השלכת פסולת של מטיילים בשטח הפתוח כשאין לידם פקח לא ניתן לחבר את הפסולת למשליך ולא ניתן דוח בגין כל [פסולת] הנמצאת בשטח".

112 רט"ג כתבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2022 כי "במקרים החמורים מוגשת תלונה במשטרה".

113 גרפיטי, גרימת נזק לשערים, השחתת שלטים ועוד.



מומלץ כי רט"ג תמפה ותנתח את אירועי הוונדליזם המתרחשים באתריה, לרבות בשטחים הפתוחים, כדי ללבן את מוקדי הבעיה ולבחון את האמצעים הנדרשים לצמצום מקרים אלו, וכן תפעל להגביר את מאמצי האכיפה לשימור אתריה ומיגור אירועי הוונדליזם בהם. אם לצורך הגברת האכיפה וטיובה יידרש שיתוף פעולה שלה עם גורמים נוספים כמו משטרת ישראל, משרד המשפטים והמשרד להג"ס, מומלץ לפעול להשיג זאת. מוצע גם כי רט"ג תפעל למול רשות האכיפה והגבייה לשיפור הגבייה של הקנסות שפקחיה הטילו.

## קק"ל

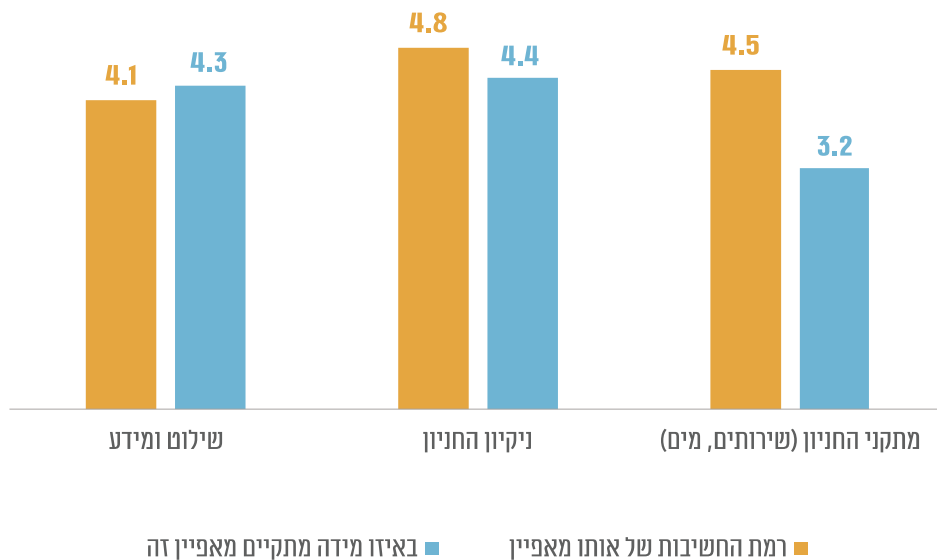
מסמכי ההתאגדות של קק"ל מציינים כי מטרתיה כוללות, בין היתר, רכישת קרקעות, הכשרה ופיתוח של מקרקעי ישראל, פיתוח ההתיישבות בפריפריה ופיתוח וקידום תיירות תוך שמירה על ערכי הטבע והסביבה. לפי אתר האינטרנט של קק"ל, היא הכשירה ביערותיה כ-1,000 חניוני נופש הקולטים במהלך השנה מיליוני מבקרים. קק"ל מסמנת ביערות שבילי טיול ברגל ובאופניים, בונה מצפורי נוף, מטפחת אתרי מורשת ומקימה רשת של אתרי צפרות ומסתורים לצפייה בעופות. היא גם מארגנת אירועים וסיורים מודרכים.

קק"ל כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2022 כי "היא המשקיעה היחידה בשטחי הייעור שבמקרקעי ישראל, לרבות בתחזוקתם ובשמירת הניקיון".

## שביעות הרצון מרמת התחזוקה במתקני קק"ל

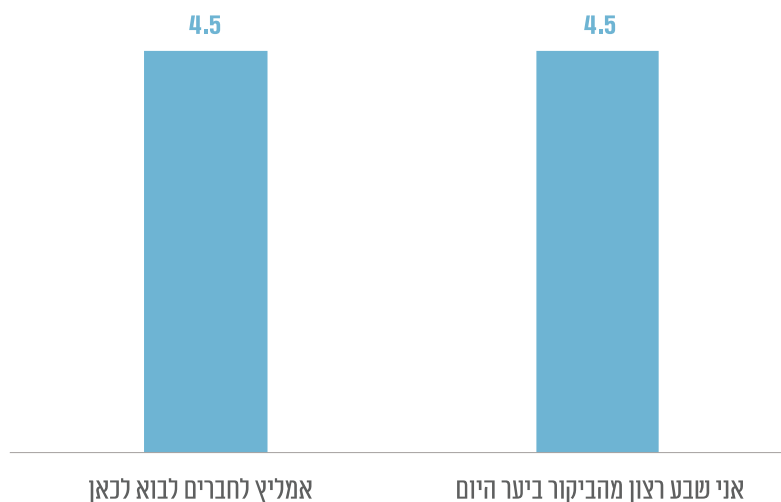
בחודשים אוגוסט עד דצמבר 2019 ביצעה קק"ל סקר באמצעות 538 שאלונים למבקרים שונים ב-16 חניוני יער בצפון ישראל. הסקר נועד לבחון את המאפיינים של החניונים, את העדפות קהל המבקרים בנוגע להם, את הציפיות שלהם ואת שביעות רצונם. המבקרים התבקשו לדרג, בין היתר, מאפיינים כגון ניקיון החניון, מתקני החניון (תאי שירותים, מים), שילוט ומידע, וכן לדרג את מידת החשיבות שהם מייחסים לכל מאפיין. כמו כן התבקשו הנשאלים לדרג את מידת שביעות רצונם מהביקור ולציין אם ימליצו לחבריהם לבקר באתר. סולם הדירוג נע בין 1 "כלל לא" ל-5 "במידה רבה". להלן בתרשים 20 הציון שניתן למאפיינים ולמידת החשיבות שלהם, ובתרשים 21 הציון שנתנו הנשאלים למידת שביעות רצונם מהביקור.

**תרשים 20: רמת החשיבות שהמטיילים מייחסים לתשתיות וניקיון בחניוני יער של קק"ל בצפון, והתרשמותם ממצבם בפועל (בסולם דירוג של 1 - 5)**



על פי נתוני קק"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**תרשים 21: שביעות הרצון של המבקרים בחניוני היער בצפון ישראל (בסולם דירוג של 1 - 5)**



על פי נתוני קק"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשימים שלעיל עולה כי שביעות הרצון הכללית של המבקרים בחניוני היער בצפון הייתה גבוהה. במאפיינים כמו ניקיון, שילוט ומידע נתנו המבקרים ציון גבוה, ויש התאמה בין הציון הגבוה למידת החשיבות שהם מייחסים למאפיינים אלה. יש לציין לחיוב את קק"ל על תשומת לב שהיא נותנת לנושא תחזוקת החניונים, כפי שעולה מן הנתונים שלעיל, ואת פעולתה לקיים מעקב אחר שביעות הרצון של המבקרים בהם.

עם זאת, עלה כי הציון שנתנו המבקרים למתקנים שבחניוני היער של קק"ל בצפון (תאי שירותים ומים) נמוך יחסית (3.2 מתוך 5), וכי יש פער בינו לבין מידת החשיבות שייחסו הנשאלים לנושא זה שהיה גבוה ועמד על 4.5 מתוך 5. על קק"ל לבחון ביסודיות את ממצאי הסקר שביצעה בהיבט של תחזוקת המתקנים בחניונים ולבדוק אילו שינויים נדרשים בתחזוקתם. בפרט מומלץ להתמקד בשיפור מתקני השירותים והמים.

קק"ל ציינה בתשובתה כי "בניית והצבת מתקני שירותים בשטחים הפתוחים כיום מבוססת על תקנות זהות לבנייה בשטח המבונה. אנו רואים עין בעין עם [הכתוב] בדוח לגבי חשיבותם למתן שירות בסיסי למבקרים... [אולם] נדרש כאן תיאום בין משרד הבריאות למינהל התכנון".

## ונדלים באתרי קק"ל

אתרי התיירות של קק"ל הם בעיקר אתרי טבע, ובפרט יערות. סך שטחי היער של קק"ל מגיעים לכמיליון דונם (בעיקר יערות מחטניים כמו אורנים) מתוך כ-21.7 מיליון דונם, שטח המדינה. מדובר באתרים של שטחים פתוחים ועל כן לרוב אינם מגודרים, ואפשר להיכנס אליהם בכל שעות היממה. לפיכך הם רחבים בהיקפם וחשופים יותר לתופעות של ונדלים, פגיעה בטבע ולכלוך. להלן נתונים על כמה אירועי ונדלים שבהם טיפלה יחידת הפיקוח של קק"ל בשנים 2020 עד 2021:

לוח 8: אירועי ונדלים באתרי קק"ל, 2020 - 2021

השנה	מספר אירועי הונדלים
2020	182
2021	396

על פי נתוני קק"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בשנת 2021 מספר אירועי הונדלים באתרי קק"ל הכפיל את עצמו לעומת השנה הקודמת. יצוין כי נכון למאי 2022 התגלו בשנה זו עוד 151 אירועים כאלה. בעקבות תופעה רחבה זו יש צורך בהחלפת אלפי פריטים שהושחתו; למשל באזורים מנשה והשרון לבדם הוחלפו בשנים 2016 עד 2021 1,200 שולחנות, 900 יחידות מנגל, 900 שלטים ו-360 מתקני משחקים כתוצאה מוונדלים. פגיעה חמורה נוספת נגרמת ליערות כתוצאה מכלים ממונעים, כגון טרקטורונים הנעים בשטחי היערות ומביאים למפגעים רבים כמו פריצת שבילים חדשים שגורמים למפגעי סחף, פגיעה בעצים ובצמחייה ופגיעה נופית.

## תמונה 7: שבירת לוחות שיש באירוע ונדלזים במצפור לזכר דובי וערן שמיר



צולם בידי ערן מוגילבקין, יולי 2022.

קק"ל מסרה למשרד מבקר המדינה במאי וביוני 2022 כי כשיש תופעת ונדלזים חריגה באתר מסוים היא מתקינה בו מצלמות שיסייעו לה באכיפה. את האכיפה היא מבצעת בסיוע גופי אכיפה כמו משטרת ישראל והמשטרה הירוקה. עוד ציינה קק"ל דוגמאות לוונדלזים המתרחש באתריה: שבירת שולחנות, שבירה ועקירה של פחים, שבירה ועקירה של שילוט, פגיעה במתקני משחק, עקירת עצים, השלכת פסולת לרבות פסולת בניין ועוד. קק"ל הוסיפה כי טרקטורונים ואופנועים מסכנים חיי אדם, פוגעים בצמחייה, גורמים למפגעי רעש ואף להריסת אתרים ארכיאולוגיים.

קק"ל ציינה עוד כי התקנת המצלמות הפחיתה במידה ניכרת את הוונדלזים, אם כי אין בידיה נתונים מדויקים על כך; כי אחת לחודש לפחות היא מבצעת עם המשטרה, המועצות האזוריות והמועצות המקומיות מבצעים למיגור התופעה, וניתנים בהם דוחות תנועה ונתפסים כלי רכב (כגון טרקטורונים ואופנועים); וכי אין בידיה נתונים לגבי מספר הדוחות וכלי הרכב שנתפסו. לפקחים ביחידת הפיקוח של קק"ל נתונה סמכות רק לפינוי פולשים משטחיה.

קק"ל ציינה בתשובתה כי השלכה של פסולת בניין ופסולת חקלאית יוצרת בעיה מרכזית בשטחים הפתוחים, וחשוב לקיים שיתופי פעולה בינה לבין משרדי ממשלה בעניין מניעת השלכת פסולת בהם.

עלה כי ביחידת הפיקוח של קק"ל פועלים תשעה פקחים, ואולם לנוכח היקפי השטחים הגדולים והפתוחים שלהם אחראית קק"ל, היא מתקשה באכיפה בתחום הוונדלזים בכלים המוגבלים הנתונים בידיה.

קק"ל כתבה ביולי 2022 למשרד מבקר המדינה כי "אין ספק שסמכויות [בנושא] יעזרו בביצוע האכיפה". בתשובתה מדצמבר 2022 היא הוסיפה וציינה כי היא מכירה בחשיבות הרבה שיש





למתן סמכויות אכיפה למפקחי קק"ל הפועלים בשטחי הייעור, ובהתאם לכך היא מגבשת הצעה להסדרה חוקית של הנושא כך שפקחיה יקבלו סמכויות שיטור; וכי "סמכויות הפיקוח והאכיפה, כשהן מוסדרות בדין, נדרשות לניהול מיטבי של מקרקעי הייעור כמו גם של 'אתרי התיירות'".

מומלץ כי קק"ל תפעל לעידוד שיתוף הפעולה עם גורמי אכיפה כמו משטרת ישראל והמשטרה הירוקה בעניין הטיפול בוונדלים. עוד מומלץ כי קק"ל תבחן עם הגורמים הנוגעים בדבר, לרבות משרד המשפטים, משרד הפנים והמשרד להג"ס, את הכלים המשפטיים הנדרשים לה ולפקחיה לצורך ביצוע אכיפה מיטבי, ואת קידום האפשרות להשיגם כדי לאפשר להם להתמודד טוב יותר עם תופעת הוונדלים.

## רשות העתיקות

בישראל יש אתרי תיירות ארכיאולוגיים רבים. על פי חוק רשות העתיקות<sup>114</sup> תפקידה של רשות העתיקות הוא לטפל בכל ענייני העתיקות בישראל. הרשות רשאית לנקוט כל פעולה הנחוצה לשם מילוי תפקידיה, ובכלל זה חשיפה וחפירה של אתרים; שימור, שחזור ופיתוח שלהם; ניהול, תחזוקה והפעלה שלהם ושמירה עליהם<sup>115</sup>.

בתחום העתיקות קיימת הבחנה בין המונח "שימור" ובין המונח "תחזוקה". שימור נעשה באתרים שנחפרו והוא כולל פיתוח של האתר, הצלה של עתיקות וכו', ואילו תחזוקה מתבצעת לרוב באתר שכבר עבר שימור. עמדת רשות העתיקות, כפי שנמסרה למשרד מבקר המדינה ביולי 2022, היא כי שלב התחזוקה השוטפת הוא "קריטי לצורך הישרדותו" של אתר עתיקות. מסמך המדיניות האחרון שהוציאה רשות העתיקות בנושא שימור עתיקות נקרא "מדיניות רשות העתיקות לשימור מורשת התרבות הבנויה מינהל שימור, רשות העתיקות מרס 2009 אדר תשס"ט" (להלן - מסמך המדיניות), והוא גובש עם הקמת מינהל השימור ברשות העתיקות.

במסמך המדיניות נכתב, בין היתר, שמינהל השימור יגבש "הנחיות מקיפות מלוות בסטנדרטים שינחו את פעולות השימור השונות - תיעוד, סקר, תכנון, ביצוע, פיקוח ותחזוקה - אשר יחייבו את כל הגורמים המעורבים בשימור המורשת התרבותית במדינת ישראל". עוד נכתב באותו מסמך כי "תחזוקה היא האמצעי הבסיסי והחשוב ביותר בשימור, המונע ומפחית נזקים מצטברים הנגרמים על ידי פגעי טבע ואדם. מינהל השימור ידרוש תוכנית תחזוקה שוטפת לכל האתרים אשר תכלול מערכת ניטור. מינהל השימור יאשר ויפקח על תוכניות התחזוקה והן יעודכנו מעת לעת במידת הצורך". במסמך צוין כי אין לראות באמור בו הגדרה סופית של המדיניות כי אם שלב בגיבושה.

התוצאות של היעדר התחזוקה של עתיקות ניכרות באתרים השונים. כך למשל, רשות העתיקות מנתה במכתבה מאפריל 2022 למשרד מבקר המדינה "רשימה מצומצמת" של שישה אתרים הממחישה לראייתה "אתרים בעלי חשיבות גבוהה שאינם מטופלים ומצב ההשתמרות שלהם מעורער, שנכון וראוי היה לתת להם מענה ברמה של ייצוב ותחזוקת שימור". עוד כתבה הרשות

114 חוק רשות העתיקות, התשמ"ט-1989.

115 כאמור בסעיף 5(ג) לחוק רשות העתיקות, התשמ"ט-1989, ניהול, תחזוקה והפעלה של אתר [עתיקות] מצוי בתחום גן לאומי או שמורת טבע ייעשה על ידי רט"ג בתיאום עם רשות העתיקות, זולת אם הוסכם ביניהם אחרת.



במכתבה לעיל שהיא "גוף מקצועי שיש לו כלים מקצועיים לטפל באתרי עתיקות אך... אין לה את המשאבים והתקציבים הדרושים לכך". ביולי 2022 כתבה רשות העתיקות למשרד מבקר המדינה כי היא מקדמת את "פרויקט 'רשת אתרים' הנמצא כרגע בעבודה אשר ימפה את כלל האתרים בעתיד". הרשות הוסיפה כי הפרויקט יכול בעתיד גם את מצב התחזוקה של אתרי העתיקות והדגישה כי אתרי תיירות אינם מתופעלים ו/או מוחזקים על ידי רשות העתיקות וכי לאתרים אלה "ישנם מחזיקים ו/או בעלים שאמורים לתת מענה הולם לטיפול כולל של האתר בכלל זה גם פעולות תחזוקה".

### תמונה 8: בית מרחץ עתיק בשמורת הבניאס ובו המונומנט מתפורר



צולם בידי מוטי קאופר, מורה דרך, נובמבר 2014.

באוגוסט 2022 מסרה הרשות למשרד מבקר המדינה כי "מאז כניסת מנהל [הרשות] החדש הוכר הצורך לתת מענה גם להיבטי תחזוקה, קרי, בפעולות שימור שמבוצעות באתרים ידרשו מהיזם התחייבות לתחזוקה". נכון למועד הביקורת, רשות העתיקות עודה מצויה בתהליך של גיבוש מסמך מדיניות בעניין זה.

הועלה כי נכון לאוגוסט 2022, בחלוף 13 שנים מאז פרסמה רשות העתיקות את מסמך המדיניות, מינהל השימור ברשות לא סיים לגבש הנחיות לתחזוקת אתרי עתיקות, לא העביר הנחיות שנדרשו בעניין לכל הגורמים המעורבים בשימור המורשת התרבותית בישראל ולא דרש תוכניות תחזוקה שוטפת מכל מי שמחזיק או מפעיל אתרי עתיקות. בפועל, רשות העתיקות לא השלימה גיבוש מדיניות מקצועית בתחום תחזוקת העתיקות לאחר שלב השימור, לא פיקחה על תחזוקה נאותה ולא ביצעה אותה בעצמה. לפיכך, היא אינה פועלת באופן מלא בהתאם לנדרש בחוק רשות העתיקות. עוד הועלה כי לרשות העתיקות אין מיפוי של כלל אתרי העתיקות בישראל ומצב התחזוקה בהם.



לפי חוק רשות העתיקות, אחד מתפקידי הרשות הוא לדאוג לתחזוקה ולהפעלה של אתרי העתיקות ולשמירה עליהם. מומלץ כי הרשות תשלים גיבוש מסמך מדיניות לתחזוקה וכן תשלים מיפוי של אתרי העתיקות בישראל כולל מצב התחזוקה בהם; תגבש הנחיות ומדיניות בתחום תחזוקת העתיקות עבור כל המחזיקים או המפעילים אתרי עתיקות בישראל; תגבש תוכנית לניטור ופיקוח אחר התחזוקה באתרים אלו ותפעל ליישמה; ותנקוט גישה אקטיבית יותר אם יתגלו ליקויים בנוגע לתחזוקת אתרי העתיקות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2022 כתבה רשות העתיקות כי מצב התחזוקה של אתרי העתיקות בישראל "קשה ביותר", וכי "מרבית האתרים שעברו חפירה ופיתוח לצורכי תיירות, בעלות של מאות מיליוני שקלים מתפוררים ונהרסים ללא תחזוקה שימורית". הרשות הדגישה בתשובתה כי האחריות לניהול ולתפעול של אתרי עתיקות הפתוחים לקהל היא של הבעלים או המחזיקים באתרים, וכיום מנהל הרשות מבקש בכל פרויקט מהגוף שמחזיק באתר להתחייב לשאת באחריות לתפעולו ולתחזוקתו, וכי הרשות תפעל לקדם את הנושא כפי שכבר החלה לעשות. עוד ציינה הרשות כי לנוכח הערות מבקר המדינה בכוונתה להפעיל את סמכותה כלפי גופים המחזיקים או מתפעלים אתרים שבהם יש עתיקות כדי שאלו יפעלו להקצות משאבים לתחזוקת האתרים. הרשות גם כתבה כי למרות שהיא "אינה מתוקצבת לעניין זה, [היא] פועלת לאגם משאבים מבעלי האתרים ו/או המחזיקים בהם על מנת לתחזק שימורית את השרידים"; וכי התקציבים המופנים לנושא זה דלים ביחס להיקף האתרים הקיימים בארץ. במקרים רבים הרשות דורשת כחלק מתכנון פרויקט התייחסות לתוכנית תחזוקה עתידית, והיא תפעל "לחזק נושא זה ולוודא כי הוא מתקיים הלכה למעשה". כמו כן היא תפעל לגיבוש הנחיות תחזוקה על בסיס "מסמך עקרונות לתחזוקת אתרים".



כל אחד מהגופים שנסקרו בפרק זה משרד התיירות, חמ"ת, חל"י, רט"ג, קק"ל ורשות העתיקות פועל באופן שונה בכל הקשור לניטור מצב התחזוקה, לפיקוח עליה ולפעולות האכיפה הנוגעות לה באתרים שבאחריותו. יש גופים כמו משרד התיירות וחברות הביצוע הממשלתיות שמפקחים במידה זו או אחרת על מצב התחזוקה אולם הם אינם מבצעים פעולות אכיפה. קק"ל מפקחת אולם אינה אוכפת בשל היעדר סמכויות אכיפה, ואילו רשות העתיקות אינה מפקחת ואינה אוכפת למרות חובתה בחוק.

מומלץ כי הגופים העוסקים בפיתוח ובתחזוקה של אתרי תיירות: משרד התיירות, חמ"ת, חל"י, קק"ל ורשות העתיקות, יבחנו דרכים לשיפור הבקרה שלהם על תחזוקת האתרים שבאחריותם, ובכלל זה ישקלו הקמת פורום משותף להיוועצות, לצורך תיאום ולקבלת החלטות על פעילות משותפת לצורך שיפור התפעול והתחזוקה של אתרי התיירות בישראל.

## ההשקעה בפרויקטים תיירותיים ואובדן הערך התיירותי שלהם

תחזוקה לקויה של אתרי התיירות עלולה כאמור לגרום נזקים כספיים הן בשל אובדן ערך ההשקעה, הן בשל הצורך בתיקוני הנזקים והן כתוצאה מהפסד הכנסות בשל ירידה במספר התיירים עד כדי פגיעה תדמיתית במדינה.

ההיקף הניכר של כספי הציבור שהשקיע משרד התיירות בפרויקטים של תשתיות תיירות, מעל 1.2 מיליארד ש"ח בשנים 2011 - 2020, מדגיש את אחריותו של המשרד לוודא שהשקעותיו בתשתיות אלה יישמרו ולנקוט לשם כך את כל הצעדים העומדים לרשותו.

### חישוב אומדני עלויות התחזוקה של פרויקטים תיירותיים

1. על פי נוהל צת"פ על הרשות המקומית שמבקשת את התמיכה ממשרד התיירות לפיתוח אתר תיירות בשטחה לבצע על חשבונה את כל הנדרש לשם תחזוקתו השוטפת והרציפה של הפרויקט. בנוהל נקבע כי "במסגרת אומדני הפרויקט המצוינים בטופס הבקשה יש לכלול גם עלות תפעול ותחזוקה לתקופה של חמש שנים", ובמקום אחר בנוהל נקבע כי "האומדן, בחישוב העלויות, יכלול 5 שנות בדק לרבות ביצוע תחזוקת שבר בהתאם למפרט תחזוקה שיקבע על ידי הגורם המבצע". עוד קובע הנוהל כי יש להגיש את הבקשה וצירופותיה על גבי טופס הבקשה המצורף כנספח ב' לנוהל, לרבות התחייבות לכלול בעלויות הפרויקט הוצאות תחזוקה לחמש שנים. בטופס הבקשה האמור תחת "אומדן השקעה בפרויקט" מצוין כי נדרש להשלים אומדן כולל לפרויקט, וכי יש לצרף אומדני ביצוע מפורטים, הכוללים תחזוקה ותפעול לחמש שנים. כאמור, בנוהל צת"פ הדרישה לתקופה של חמש שנים אינה מנוסחת באופן אחיד: פעם היא קרויה "תקופת בדק", מונח דומה למצוי בחוק המכר (דירות), התשל"ג-1973, ועיקרו אחריות על איכות עבודת הבנייה (מעין "אחריות יצרן" של הקבלן); ופעם היא כוללת "תפעול ותחזוקה" במובן רחב יותר.

משרד מבקר המדינה בדק שלוש בקשות שאותן העבירו רשויות מקומיות למשרד התיירות עבור השתתפות המשרד בפיתוח אתרי תיירות בתחומן בהיקף של כ-38 מיליון ש"ח. נמצא כי בבקשות אלה נכלל אומדן תקציב הפרויקט, ובכל אחת מהן הצהירה הרשות המקומית כי אומדן ההשקעה הנכלל בבקשה כולל גם "עלות תחזוקה ותפעול הפרויקט למשך חמש שנות ההפעלה הראשונות", והתחייבה לקבל אחריות מלאה על תחזוקת הפרויקט להבטחת תפעולו לאורך זמן.

בביקורת עלה כי בשלושת הבקשות שנבדקו בנפרד, הרשויות לא ציינו מה סכום התקציב הנדרש עבור תחזוקת הפרויקט, אלא מציינות אומדן כולל בלבד של ההשקעה הכוללת עלות תחזוקה לחמש שנים. באופן זה חברי הצת"פ אינם יכולים להעריך את המשקל הכספי של "חמש שנות בדק" ביחס לעלות הכוללת של הפיתוח, ואם הפרויקט כדאי מבחינת יחס עלויות הפיתוח מול עלויות התחזוקה לחמש שנים.



מומלץ שמשרד התיירות יקפיד שהבקשות של הרשויות המקומיות יוגשו בהתאם לנוהל צת"פ ויכללו גם אומדן נפרד של תקציב התחזוקה לפרויקט המבוקש למשך חמש שנים. מומלץ לעצב את טופס הבקשה (המופיע בנספח ב') באופן שיבהיר שיש להציג אומדני התחזוקה בנפרד.

2. בהצעה שהגישה כאמור חמ"ת למשרד התיירות במאי 2022 למתווה לתחזוקת אתרי תיירות היא התייחסה גם לאומדן עלות התחזוקה והדגישה שמדובר באומדנים בלבד על בסיס ניסיון העבר שלה ולנוכח השונות בין הפרויקטים וחוסר האפשרות לצפות שבר, וזאת כדי לאפשר הערכת תקציב למודל התחזוקה שהוצע על ידה. חמ"ת הבחינה בהצעתה בין עלות תחזוקת מבנה - פרויקט שהוא מבנה ציבורי כגון מבנה מרכז מבקרים, לבין עלות תחזוקת פיתוח - פרויקט שעיקרו עבודות תשתית תחת כיפת השמים כמו שמורת טבע, פיתוח תשתיות בתוך יישוב וכדו'. להלן פירוט האומדן של חמ"ת לעלות תחזוקת שבר:

#### לוח 9: אומדן עלות תחזוקת שבר בפרויקטים תיירותיים

סוג הפרויקט	העלות בש"ח למ"ר לחודש	עלות התחזוקה לשנה ביחס לעלות ההקמה
מבנה	35	4%
פיתוח בשטח פתוח	25	2.5%

על פי נתוני חמ"ת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יצוין כי מדובר באומדן חלקי שכן חמ"ת מתייחסת לאומדן תחזוקת שבר על פי נוהל צת"פ של משרד התיירות, שאינו כולל תחזוקה מונעת וכן היבטים של ניקיון וכיו"ב אשר עלותם מייקרת את התחזוקה אך משמרת את האתר באופן איכותי יותר.

עלה כי הדרישות של משרד התיירות בנוגע לתחזוקת אתרי תיירות, כפי שהן באות לידי ביטוי בנוהל צת"פ, חסרות, זאת מכיוון שהנוהל אינו דורש במפורש הכנת אומדן עלות תחזוקה בהיבטים חשובים כמו תחזוקת מנע וניקיון. כמו כן הדרישה של הנוהל להכנת אומדן תחזוקה מוגבלת לחמש שנים, והוא אינו דורש מהרשויות הכנת אומדן ארוך טווח לכל תקופת הפרויקט.

מומלץ כי משרד התיירות ידרוש מהרשויות מבקשות התמיכה להכין אומדן עלות תחזוקה ולצרפו לבקשתן, הגם שהוא אינו מסייע במימון תחזוקה זו. הכנת אומדן כזה חשובה לא רק לצורך הערכת כדאיות הפרויקט (שיעור עלות התחזוקה ביחס להשקעה בפרויקט), אלא יש בה כדי לסייע לרשויות (וגם למשרד עצמו) להבין את היקף ההוצאות ארוכות הטווח הנדרשות לאורך כל חיי הפרויקט, לקבל בתחילת הדרך החלטות מושכלות לגבי איכות המפרט שלו ולקבל תמונה מהימנה של ההוצאות הצפויות להן כשהן מתחייבות לתחזוקתו לטווח הארוך. הטמעת נתונים ותחשיבים אלו יתרמו להגנה על השקעותיו של משרד התיירות באמצעות שימוש בכלים שעומדים לרשותו.



3. במסמך עמדה פנימי שכתב סמנכ"ל בכיר חוויית התייר במשרד התיירות ללשכת השר בספטמבר 2020 בנושא ניקיון ותחזוקה באתרי תיירות לשיפור חוויית התייר הוא הציע, בין היתר, לפרסם קול קורא למחקרים אקדמיים. לפי הצעתו, משרד התיירות "יזמין אנשי אקדמיה להציע עבודות מחקר שונות בתחום. לדוגמה - ההשפעה הכלכלית השלילית של הלכלוך באתרי התיירות, דרכים להתמודדות עם התופעה ועוד".

בביקורת עלה כי משרד התיירות לא בחן את ההצעה המקצועית האמורה - לבצע עבודות מחקר לבדיקת ההשפעות הכלכליות הנגזרות מלכלוך המצטבר באתרי תיירות, וכן את ההשפעות הכלכליות הנגזרות מתחזוקה לקויה או מהיעדר תחזוקה. מומלץ שמשרד התיירות יבחן את ההשפעות הכלכליות הנגזרות מתחזוקה לקויה או מהיעדר תחזוקה של תשתיות תיירותיות שבהן הושקעו כספי ציבור וינסה לאמוד אותן במונחים כספיים; בחינה זו תסייע למשרד בגיבוש מדיניות פיתוח ותחזוקה של אתרי תיירות.

4. **הדגמה של אובדן השקעה באמצעות "טיבריום" - מופע המים בכינרת:** מאוקטובר 2010 עד ינואר 2013 פעל בכינרת פרויקט שבו השקיע משרד התיירות כ-7 מיליון ש"ח, שמהותו מופע מים באמצעות דבורה שהוצבה על ארבעה עמודים שנעצו בקרקעית הכינרת (להלן - הפרויקט או הטיבריום). הטיבריום היווה אטרקציה תיירותית חשובה בעיר, ותיירים רבים (תיירות חוץ ותיירות פנים) הגיעו לחזות במופע זה. בדוח מבקר המדינה על הפיתוח והתחזוקה של פרויקט זה<sup>116</sup> נכתב, בין היתר, כי היבט מהותי הקשור בתחזוקת הטיבריום, שניתן היה לצפות אותו מראש - העלאה והורדה של המזרקה על פי השינויים במפלס הכינרת - לא הוסדר ולא טופל, ועקב כך היא טבעה. בכך הושבתה פעילות הפרויקט כשנתיים בלבד לאחר הקמתו. הדוח ציין גם שעקב הפסקת הפרויקט נגרמו נזקים תיירותיים, כלכליים וסביבתיים.

בדצמבר 2021 נחתם הסכם בין חמ"ת, עיריית טבריה והקבלן אשר ביצע את הפרויקט שכשל<sup>117</sup> לתכנון ולביצוע של עבודות שיקום ושדרוג של הטיבריום ולהפעלתו מחדש וכן לביצוע פעולות לתחזוקתו. בהתאם להסכם עלות הטיבריום לרבות תכנונו וביצועו הסתכמה ב-4.8 מיליון ש"ח. הקבלן יישא ב-40.63% מעלות הטיבריום, הערייה ב-44.81% וחמ"ת ב-14.56%.

דוגמה זו ממחישה את הנזק הכספי והתיירותי שעלול להיגרם כתוצאה מתחזוקה לקויה של הגורם המחזיק בפרויקט תיירות ואחראי לתחזוקתו. יש לציין שמלבד עלות חידוש הפעלת הטיבריום בסך של 4.8 מיליון ש"ח במימון העיריה וחמ"ת, נגרמו נזקים נוספים כמו פגיעה בתיירות ואובדן הכנסה לעסקים בטבריה בתקופה הארוכה שבה הוא לא פעל.



116 מבקר המדינה, **דוח שנתי 166** (2016), "הפיתוח והתחזוקה של אתר מופע המים בכינרת", עמוד 1375.

117 אותו הקבלן שביצע את פיתוח הפרויקט.



מומלץ כי משרד התיירות יבחן שימוש בכל הכלים המצויים בידיו כדי להגן על השקעותיו, לרבות הצבת דרישה לרשויות המקומיות להעביר אומדנים של עלויות תחזוקה ארוכות טווח; הצבת דרישה לתחזוקה מקיפה (הכוללת מכלול של היבטים שישמרו את ערכו התיירותי הגבוה של המקום); הצבת דרישות בקרה על הגורמים המתחזקים מחברות הביצוע הממשלתיות; וביצוע פעולות אכיפה בכל האמצעים העומדים לרשותו מול הגורמים שאינם עומדים בהתחייבויותיהם בנושא. מוצע כי משרד התיירות יקדם עם משרדי הממשלה שעוסקים בעניינם של אתרי תיירות שיתוף פעולה בנוגע לתחזוקת האתרים ביניהם כדי לקדם פעולות משמעותיות להתמודדות עם מצב הניקיון ולשמירה על ניקיון שוטף הנדרש באזורי תיירות. עוד מומלץ כי משרד התיירות יבחן להחיל מודל אשר יכלול דרישה להכנת תקציב להקמה ולתפעול של האתר מראש.



## סיכום

משאב התיירות משמש מנוע לצמיחה כלכלית, ועל כן נחוצה מדיניות השואפת למקסם את היתרונות הכלכליים, הסביבתיים והחברתיים הטמונים במשאב זה באמצעות תכנון וניהול של שירותי התיירות ושל אתרי התיירות וכן באמצעות פיתוח גישות צופות פני עתיד לעיצוב מדיניות תיירותית. בבסיס מיצוי הפוטנציאל של ענף התיירות עומדת שביעות רצונם של התיירים, אשר משפיעה על בחירת היעד התיירותי ומהווה יתרון תחרותי וקובעת את הפוטנציאל העסקי שלו<sup>118</sup>. שביעות רצון מתורגמת לעלייה בביקושים ומשמשת מנוף לפיתוח אתר התיירות וסביבתו<sup>119</sup> בתחומי התעסוקה, התשתיות והכלכלה באופן ישיר ובאופן עקיף<sup>120</sup>.

במהלך השנים זיהה משרד התיירות את נושא התחזוקה והניקיון של אתרי התיירות כ"סיכון קריטי" לפעילות המשרד ולתדמיתה של התיירות בישראל. רכיבי התחזוקה והניקיון משוקללים גם במדד איכות החיים והחוסן הלאומי בישראל; הכרחיים לשימורם של אתרי התיירות; משפיעים במידה רבה על נראות האתרים ועל חוויית התייר בהם; והם מרכיב חשוב במימוש הפוטנציאל התיירותי של אתרים אלה - הן כענף כלכלי והן כנכסים לאומיים בעלי ערך רב-דורי.

כספים רבים השקיעו משרד התיירות וגופים ממשלתיים וציבוריים נוספים בפיתוח אתרי תיירות בישראל (כ-1.2 מיליארד ש"ח בשנים 2011 עד 2020). כדי לשמר את ההשקעות הציבוריות בתחום התיירות ואת הערך הרב-דורי של אתרים אלו כמשאב לאומי היסטורי, נדרש להגן על התשתיות התיירותיות ולצמצם את הסיכונים הנובעים מהיעדר תחזוקה מתאימה.

מדוח זה עולה כי קיימת בעיה מתמשכת וארוכת שנים של תחזוקה וניקיון לא נאותים בחלקים משמעותיים מאתרי התיירות בישראל, אשר שיש בה משום חסם למימוש הפוטנציאל התיירותי של אתרים אלה. סקר מורי דרך שבוצע במסגרת הליך שיתוף ציבור הצביע על שביעות רצון נמוכה עד בינונית (ממוצע ציונים 53 - 68 ממצב התחזוקה והניקיון של אתרי תיירות מרכזיים בישראל). עוד עולה מהדוח כי משרד התיירות מודע זה שנים לקיומה של הבעיה, לחומרתה ולהשפעותיה ולצורך בנקיטת פעולות בעניין, אך עד כה הוא לא פעל באפיקי הפעולה הנדרשים לצמצומה.

- 
- Hung V.V et al, The Influence of Tourists' Experience on Destination Loyalty: A Case Study of Hue City, Vietnam. Sustainability, 13 (2021) 118
- More Important Than Ever: Measuring Tourist Satisfaction, Griffith Institute for Tourism Research ,Dr Ying Wang Report Series, Report No 10, June 2016. 119
- Shahida Kanwel, The Influence of Destination Image on Tourist Loyalty and Intention to Visit: Testing a Multiple Mediation Approach, Sustainability,11, 6401 (2019) 120





משרד התיירות לא גיבש פתרון לנושא התחזוקה והניקיון של אתרי תיירות. מדובר בגיבוש הגדרות ברורות למונח "אתרי תיירות" ו-"תחזוקה"; יישום מנגנון תחזוקה מקיף; יצירת בסיס נתונים מקיף למעקב אחרי תחזוקת אתרי התיירות וניקיונם להשלמת התמונה התיירותית בישראל; שימוש יעיל במנגנון החוזי לצורך הפעלת חברות הביצוע הממשלתיות אשר באחריותו ליישום מנגנון פיקוח על תחזוקת אתרי התיירות; ובחינת החלת מודל אשר יכלול דרישה להכנת תקציב להקמה ולתפעול של אתר התיירות מראש.

בהיותו אחראי לתחום התיירות בישראל, מוטלת על משרד התיירות האחריות לנהל באופן הוליסטי את חוויית התיירות על כל מרכיביה, ובכלל זאת לנהל את הסיכונים הצפויים לענף התיירות באופן שתובטח תחזוקה וניקיון ראויים באתרי התיירות בהתאם להליך סדור של ניהול סיכונים. לשם כך מוצע כי במסגרת בחינת ממצאי דוח זה ויישום המלצותיו, יבחן המשרד את הפערים המופיעים בנהליו ובמסמכיו האסטרטגיים ואת ההצעות שהובאו לפניו במהלך השנים וכן גישות תחזוקה קיימות בגופי תיירות אחרים בארץ ובעולם. כמו כן מומלץ כי המשרד ירתום גורמים שותפים שנסקרו בדוח ואשר מחזיקים או משקיעים באתרי תיירות כמו רט"ג, קק"ל, משרד ירושלים ומורשת, רשויות מקומיות וכן משרד האוצר, וישתף אותם בגיבוש מודל תחזוקה ובגיבוש דרכים לשיפור הבקרה על תחזוקת האתרים שבאחריותם, ובכלל זה הקמת פורום משותף להיוועצות, לצורך תיאום קביעת סדרי העדיפויות ולקבלת החלטות על פעילות משותפת, לצורך שיפור התחזוקה השוטפת של אתרי התיירות, למניעת ליקויים הנוגעים לבטיחות, לנראות, לתחזוקה ולניקיון ולצורך שימור ההשקעות הציבוריות בראייה ארוכת טווח. עוד מוצע כי משרד התיירות ייזום ויפעיל גם ממשק עם מורי הדרך ועם ציבור המטיילים, בהיותם "סוכני שטח", לקבלת משוב שוטף על מצב התחזוקה והניקיון באתרים ויפרסם את הממצאים ואת המגמות בעניין זה כדי להגביר את השקיפות, את אחריותם לציבור ולתרום לתיקונם ולתחזוקתם של אתרי התיירות בישראל.

