

מחוז פיתוח תיירות עבור צפון ישראל

עבד עאסלה

עמית קורת – מכון מילקן

על אודות תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן

תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן מקדמת את הצמיחה הכלכלית בישראל באמצעות התמקדות בפתרונות חדשניים, מבוססי שוק, לבעיות מתמשכות בתחומים חברתיים, כלכליים וסביבתיים. התוכנית מתמקדת באיתור פתרונות גלובליים והתאמתם למציאות הישראלית ובבניית ממשקים חיוניים המחברים בין משאבים ממשלתיים, פילנתרופיים ועסקיים, לטובת צמיחה ופיתוח לאומי בר-קיימא.

התוכנית מעניקה מלגות שנתיות לסטודנטים ישראלים מצטיינים, בוגרי מוסדות להשכלה גבוהה בארץ ובעולם, המתמחים במוקדי קבלת ההחלטות הלאומיים ומסייעים בפיתוח פתרונות באמצעות מחקר והתמחות. היקף הפעילות של עמיתי התוכנית הוא מקסימלי – התמחות, הכשרה ומחקר במשך חמישה ימים בשבוע.

במשך שנת התמחותם עוסקים עמיתי קורת – מכון מילקן במחקר המדיניות במשרדי הממשלה וברשויות שלטוניות אחרות, ומסייעים למקבלי ההחלטות ולמעצבי המדיניות בחקר ההיבטים השונים של סוגיות כלכליות, סביבתיות וחברתיות.

בנוסף עורכים העמיתים מחקר מדיניות עצמאי, שמטרתו לזהות חסמים לתעסוקה ולצמיחה בישראל ולאחר פתרונות אפשריים. מחקרי העמיתים מתבצעים בהדרכת צוות אקדמאי ומקצועי מנוסה ותומכים במחוקקים וברגולטורים, המעצבים את המציאות הכלכלית, חברתית והסביבתית בישראל.

במהלך השנה מוענקת לעמיתים הכשרה אינטנסיבית במדיניות כלכלית, ממשל ושיטות מחקר. במסגרת מפגשי ההכשרה השבועיים, העמיתים רוכשים כלים מקצועיים לכתבת תזכירים, מצגות וניירות מדיניות, וכן כלי ניהול, שיווק ותקשורת. בנוסף, נפגשים העמיתים עם בכירים במשק ובממשל ועם אנשי אקדמיה מהשורה הראשונה בישראל ובעולם. בסמסטר הראשון, העמיתים משתתפים בקורס המתמקד בחידושים פיננסיים, במסגרת בית הספר למנהל עסקים באוניברסיטה העברית בירושלים. הקורס מקנה 3 נקודות זכות אקדמיות, ומלמד אותן פרופ' גלן יאגו, מנהל המרכז הישראלי של מכון מילקן ומנהל קבוצת המחקר במימון מכון מילקן בקליפורניה.

את בוגרי התוכנית ניתן למצוא בתפקידים בכירים במגזר הפרטי, כמרצים באקדמיה, במגזר הציבורי וכיועצים לשרים ולמשרדי הממשלה. ישנם בוגרים שנקלטו במשרדי הממשלה, ואחרים המשיכו ללימודים גבוהים באוניברסיטאות מובילות בישראל, ארצות הברית ובריטניה.

תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן היא לא פוליטית ובלתי מפלגתית, ואינה מקדמת קו פוליטי או אידאולוגי. התוכנית ממומנת על ידי קרן קורת וקרנות פילנתרופיות מובילות בארצות הברית ובישראל ומנוהלת על ידי מכון מילקן.

למידע נוסף על אודות התוכנית: www.kmifellows.org

תוכן עניינים

1.....	תקציר מנהלים
6.....	מבוא
7.....	רקע
9.....	ענף התיירות
12.....	השקעה בתיירות
13.....	פרויקטים תיירותיים בצפון
15.....	מחוז שיפור תיירות – ניסיון בינלאומי
18.....	מחוז שיפור תיירות – מודל לצפון ישראל
21.....	המלצות לרגולציה ולחקיקה ברמה הארצית
22.....	סיכום
23.....	נספחים
26.....	הערות סיום



לתיירות חשיבות רבה למדינה ויש לראותה כפריבילגיה של הסקרנים. מי שחוסם את התפתחות התיירות מביא למלחמה, ומי שפותח את שערי הארץ - מביא להשכלה, ולכן התיירות בישראל היא אנטי-תזה למלחמה"

שמעון פרס, נשיא המדינה.¹

תקציר מנהלים

מדינת ישראל עומדת בפני אתגר לא פשוט של פיתוח ממדי הצמיחה בפריפריה הצפונית והדרומית באמצעות פיתוח כלכלי מקיף ומתמשך, שהוא תנאי הכרחי לצמיחה כלכלית בת קיימא. ענף התיירות הוא אחד ממנועי הצמיחה העיקריים; הוא מהווה כר פורה לעשייה, ליזמות ולתעסוקה לתושבי הצפון, ומתאפיין בפרטנציאל התפתחות גבוה בשל מגוון אתרי התיירות. מנוע צמיחה זה יאפשר את העצמת היתרונות היחסיים, הייחודיים לצפון (מרבית הישראלים – יותר מ-60% מהם – אוהבים לטייל בצפון), תוך האצת קידום תעשיות בסיס מתקדמות ותעשיית ההייטק.²

גופים רבים מנסים להשקיע בפיתוח תיירות במחוז הצפון, הגדול ביניהם הוא משרד התיירות שמפעיל כמה תוכניות השקעה בתיירות במחוז הצפון. נוסף על כך, עומדים על הפרק מספר גדול של פרויקטים תיירותיים ביוזמות פרטיות ומוניציפאליות. פרויקטים אלה הם בעלי כדאיות כלכלית וביצועיים יתרום למחוז הצפון ולתושביו, הן מבחינה כלכלית והן מבחינה חברתית: הם יפתחו אפשרויות תעסוקה מגוונות בפני תושבי הצפון ויעזרו להם לצאת ממעגל האבטלה ולשפר את מצבם הסוציו-אקונומי ביחס לכלל אוכלוסיית המדינה. רוב הפרויקטים הללו נעצרו בשלב המימון, והם סובלים מקשים פיננסיים ומחוסר מקורות מימון עקב רמת הסיכון הגלומה בהשקעה (למשל בהקמת בתי מלון). קשיים נוספים הם בירוקרטיים – הקושי שמעמידה מדיניות הקצאות הקרקעות והקושי שבשינוי הייעוד הקרקעי של אדמות מנהל מקרקעי ישראל.

הפתרון המוצע: מחוז שיפור תיירות

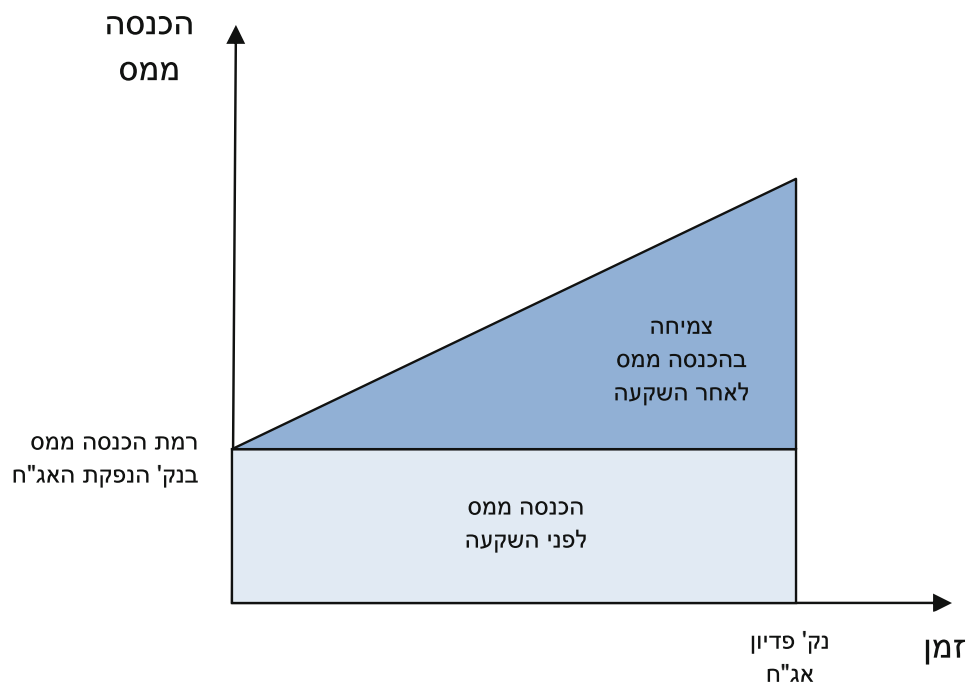
כפתרון להרחבה ולהגמשה של אפשרויות מימון פרויקטים ומיזמים בענף התיירות במחוז הצפון, מוצע מודל בשם 'מחוז שיפור תיירות' (Tourism Improvement District) TIF עם (Tax Increments Financing) TIF – כלי פיננסי שמאפשר למדינה לנצל את היעילות של הסקטור הפרטי להפקת תועלת מפעולות מבוססות-שוק, כדי לקדם את ענף התיירות, על בסיס איגוח המבוסס על תחזיות הגידול בתקבולי המס העתידיים שינבעו מהגידול בביקושים ובהיקפי המסחר. לאחר שקובעי המדיניות הגדירו אזור ספציפי כמחוז למטרת שיפור תיירות ומנהלת המחוז לשיפור התיירות הכינה תוכנית עבודה, מנפיקים אגרות חוב, ומשתמשים בתשואה על אגרת החוב כתשלום לשיפורים הספציפיים שהוגדרו במחוז, כלומר



להשקעה במיזמים ופרויקטים – מבניית תשתיות ועד מימון פרויקטים ספציפיים המהווים אטרקציות תיירותיות. שיפורים והשקעות אלו יעודדו משקיעים פרטיים להיכנס לשוק ולהשקיע, וכתוצאה מכניסתם ומההשקעה בנכסים יעלה ערך הנכסים במחוז השיפור מעל לרמתו המקורית (ללא אותן השקעות).

העלייה בערך הנכסים תעלה בתורה את ההכנסה ממס מהנכסים במחוז התיירות – הן בשל גידול במחזור העסקאות של העסקים המקומיים והן בשל עליית מחירים עקב ביקושים. תוספת / צמיחה זו בהכנסות ממס (מאותם פרויקטים שמומנו על ידי ה-TIF) תשמש להחזרת החוב.³ סוג זה של תשלום מס אינו דורש עליה באחוז המס המשולם על ידי משלם המיסים. כפי שאפשר לראות בתרשים 1, נקודת ההתחלה (נקודת הנפקת אגרות החוב) קובעת את רמת ההכנסה ממס. ההנחה היא שההשקעה בנכסים תעלה את ערכם ו/או את הפדיון המתקבל מפעילותם וכך הכנסה ממס תצמח עם הזמן (המשולש הכחול בתרשים). התוספת / הצמיחה בהכנסות ממסים, עד לנקודת פדיון אגרות החוב, נחשבת לתשואה של אגרות החוב שהונפקו למימון השקעות בנכסים במחוז.

תרשים 1: Tax Increment Financing



במסגרת מחקר זה מוצע, בתחילה, להגדיר את מחוז הצפון כמחוז שיפור תיירות, על בסיס החלוקה האזורית שמשמשת את משרד התיירות להשקעות (אזורי פיתוח עם עדיפות לאומית). מחוז הצפון יחולק אפוא לשלושה תחומי השקעות – במלונות, במלונות ובאטרקציות – נוסף על ההשקעה בתשתיות ובעסקים נוספים בתחום התיירות ברמת המחוז באופן כללי. השקעות אלו ימומנו על ידי שימוש במודל ה-TIF, כלומר מימון מצמיחה עתידית בהכנסות ממסים, כתוצאה מההשקעות ופיתוח המחוז.



מחוז הצפון יפעל כמחוז שיפור תירות בשיטת המימון TIF למשך 10 שנים (התקופה המקובלת לקרן השקעות).⁴ השנה שלפני הפעלת המודל תשמש כשנת סף, והצמיחה הטבעית השנתית בהכנסות ממיסים, על עסקים בתחום התירות, תחושב עד לאותה שנה. לאחר קביעת שיעור הצמיחה הטבעי, ייקבע אחוז הכסף מעל אותה צמיחה שיועבר מדי שנה להשקעה חוזרת או למימון הפיתוח במחוז. בנוסף תוכן רשימת פרויקטים תיירותיים פוטנציאליים מועדפים, מתוך הפרויקטים שמוצעים היום בצפון ומתוך יוזמות פרטיות נוספות.

בנוסף, על מנת לאפשר השקעות חוזרות בבתי מלון, באטרקציות, בתשתיות ובפיתוח מחוז הצפון כמחוז תירות, ובמטרה לענות על צורכיהם הפיננסיים והבירוקרטים של פרויקטים המוצעים היום במחוז הצפון, מוצע לפעול במודל המקדם שותפות ציבורית-פרטית (Public-Private Partnership – PPP) ולהקים מנהלת-על צפונית לניהול ההשקעות במחוז, שתנהל קרן השקעות עם Private Equity אשר תנפיק אגרות חוב להשקעה.

מנהלת-על צפונית

מנהלת-העל הצפונית תהיה מעין ועדה האחראית על הפיקוח במחוז שיפור התירות, על בחירת הפרויקטים להשקעות ועל קביעת הנהלים בתוך המחוז (כגן קביעת אחוז ההחזרה לקרן ההשקעות מתוך הצמיחה בהכנסות ממיסים, אחוז ההחזרה של המשקיע עצמו וכולי). מטרת הקמתה היא לנסות להתגבר על הבעיות הבירוקרטיות בהשקעות, בהקצאת קרקעות ובתהליך ההשקעה והגביה במחוז. הוועדה תהיה סוג של אגד רשויות, ותורכב מנציגים של רשויות ומשרדים ממשלתיים כגון משרד התירות, משרד האוצר, מנהל מקרקעי ישראל, הרשות לפיתוח הגליל ורשות המיסים. כן יהיו בה נציגים מהמגזר הפרטי, כגון התאחדות בתי המלון, התאחדות התעשיינים וכדומה. מנהלה זו תקבל את החלטותיה ברוב מוחלט, והן יחייבו את כל הצדדים.

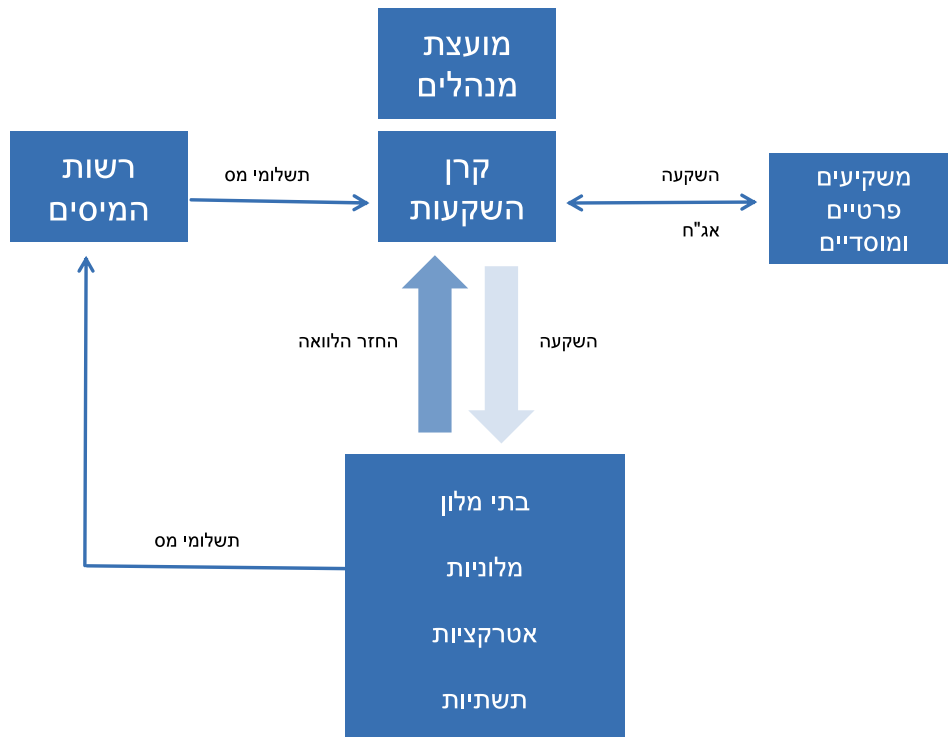
קרן השקעות

קרן ההשקעות תהיה הגוף המקצועי שיחבר בין המשקיעים, היזמים ורשויות הממשלה. הקרן תהיה אחראית לגיוס הכסף הנדרש להשקעות בפרויקטים בתחום התירות במחוז שיפור התירות (מחוז הצפון). היא תעשה זאת באמצעות הנפקת אגרות חוב פטורות ממס, כגון אלה שהונפקו במדינת מיזורי בארצות הברית. הכסף יגויס עבור בתי מלון, מלונות, אטרקציות תיירותיות, תשתיות ועסקים תיירותיים אחרים, והוא יושקע באזורי ההשקעה המועדפים לאומית בתוך מחוז שיפור התירות.

היזמים יקבלו את כספי הקרן בשני חלקים: חלק ראשון כהלואה שיהיו חייבים להחזיר ללא תלות במצב הפרויקט; וחלק שני כאחוז מתוך הצמיחה הצפויה בהכנסות ממיסים – כלומר דרך ה-TIF. לאחר ההשקעה תהיה הקרן אחראית לגביית הכסף משני הצדדים – היזמים והממשלה – ולהחזרת הכסף והתשואה למשקיעים.



תרשים 2: תיאור מבנה מחוז שיפור תיירות



המלצות

על מנת ליישם את תוכנית פיתוח מחוז הצפון כמחוז שיפור תיירות עם TIF, מומלץ לנקוט כמה צעדים ברמה הארצית, כגון תיקון חוק ההשקעות, צו עידוד ההשקעות ונהלים שונים במחוז עצמו:

- להגדיר את מחוז הצפון כ"מחוז שיפור תיירות" באמצעות חקיקה בכנסת או בהחלטת ממשלה.
- להקים את מנהלת-העל הצפונית כחלק מהרשות לפיתוח הגליל. אין צורך להמציא גוף חדש, ומומלץ להקים את המנהלת בתוך גוף ותיק ומנוסה.
- לקבוע שהמנהלת תהיה מורכבת מ-9 או 11 חברים, המיצגים את משרדי הממשלה ואת המגזר הפרטי והמונציפלי.
- לקבוע שהמנהלה תהיה בעלת סמכויות ברורות ומוגדרות בחוק מחוז התיירות, והחלטותיה יחייבו את כל הצדדים.
- לקבוע אחוז דיפרנציאלי של החזר כהלוואה בריבית נקובה, בהתאם לתחום ההשקעה במחוז, כדי להעלות את יעילות ההשקעה ואת הכדאיות שלה.
- להנפיק אגרות חוב פטורות ממס על מנת למשוך כמה שיותר משקיעים, ולהפוך את ההשקעה ב"מחוז שיפור התיירות" לאטרקטיבית עבור משקיעים מוסדיים ופרטיים.



- להכניס שינויים בחוק השקעות ההון של משרד התיירות ולהעביר את פעילויות ההשקעה במחוז הצפון לתוך מסגרת "מחוז שיפור התיירות" למשך תקופה מוגדרת. נוסף על כך, להשתמש בצו עידוד השקעות הון כחלק מתוכנית שיפור התיירות בצפון.

בנוסף מומלץ לקבוע ציר זמן לתכנית מחוז שיפור תיירות, כדלקמן:

- **יום 1:** מינוי מועצת מנהלים כמנהלת-על צפונית, שתורכב גם מנציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים. הגדרת מחוז הצפון כמחוז לשיפור תיירות עם TIF, בכפוף לחוקים המקומיים, והתחלת החיזור אחרי יזמים ומשקיעים לפרויקטים באזור ה-TIF.
- **יום 30:** קביעת תאריך לדיון ציבורי עם גורמים מהשוק הפרטי ועם המגזר המוניציפלי ומשרדי הממשלה, ולהיענות להערות.
- **יום 75:** דיון ציבורי בנושא.
- **יום 100:** מועצת המנהלים, דרך משרד התיירות והממשלה, תחוקק כחוק (או כהחלטת ממשלה) את תוכנית פיתוח מחוז הצפון. המחוז יוגדר כ"מחוז שיפור תיירות" עם TIF ויאושר המימון הנדרש.
- **יום 190:** חתימת הסכם הפיתוח והגדרת מחוז הצפון כ"מחוז שיפור תיירות" עם TIF. הקמת קרן השקעות והנפקת אגרות חוב.
- **מעבר ליום 190:** עבודות הפיתוח מתחילות ונמשכות עד להשלמתן לפי התוכנית. תוספת ההכנסות ממס (הצמיחה בהכנסות ממס) נגבית כל שנה עם תשלום החזר של היזם (החזר הישיר), ומשולמת למחזיקי אגרות החוב דרך קרן ההשקעות.
- **לאחר 10 שנים מיום 190:** האזור חדל להיות "אזור שיפור".



מבוא

כמדינה החותרת אל הצמרת הכלכלית העולמית, עומד לפני מדינת ישראל אתגר לא פשוט, שהוא תנאי הכרחי לצמיחה כלכלית – הגדלת הצמיחה בפריפריה הצפונית והדרומית באמצעות פיתוח כלכלי מקיף ומתמשך. במחקר זה אתמקד בפיתוח מחוז הצפון.

פיתוח כלכלי מתמשך של מחוז הצפון, על ממדיו השונים, הוא הפתרון הטוב ביותר לשיפור המחוז ולהגברת צמיחתו הכלכלית. גופים רבים – ביניהם גופים ממשלתיים, פילנתרופים ופרטיים – מפנימים את הפוטנציאל הכלכלי של פיתוח הצפון ומציעים שיטות שונות של פיתוח בתחומים רבים. במחקר זה אתמקד בפיתוח הכלכלי של תחום התיירות, כמנוע לצמיחה כלכלית של הצפון.

פיתוח צפון הארץ כמחוז תיירות, הוא מתהליכי הפיתוח המתאימים ביותר לאזור זה; הוא אף עשוי להיות מנוע לצמיחה כלכלית וחברתית של מחוז הצפון כולו. הפיתוח יעצים את היתרונות הייחודיים לצפון – רוב הישראלים (יותר מ-60% מהם) אוהבים לטייל בו – תוך קידום מואץ של תעשיות בסיס מתקדמות ותעשיית הייטק.⁵

היום יש מספר גדול של יוזמות ופרויקטים תיירותיים בצפון. רובם מוצעים על ידי הרשויות המקומיות ומשרד התיירות, ומעט מהם על ידי משקיעים פרטיים. רוב התוכניות, פרט לאלה של משרד התיירות, סובלות מקשיים פיננסיים ומחוסר מקורות מימון (למשל פרויקט מרחצאות הבזלת של המועצה האזורית גליל עליון, ופרויקט קלאב-מד ומלון המחצבה של המועצה האזורית מטה אשר), וחלקן נעצרו בשלב המימון.

במחקר זה מוצע עבור מחוז הצפון מודל לשיפור התיירות, שיאפשר את האצת ביצועם של פרויקטים ויוזמות תיירותיות, ירחיב את היצע מקורות המימון ויפתח דלת בפני משקיעים פרטיים ומוסדיים.

הפרק הראשון של המחקר יציג רקע כללי של התיירות במחוז הצפון: תחום ההגדרה הגאוגרפי של הצפון, הרקע של ענף התיירות, סוגי התיירות, היקף התיירות והפוטנציאל של ענף התיירות כמנוע צמיחה, וכן ההשקעות בתיירות ומימון. **הפרק השני** יסקור כמה פרויקטים תיירותיים בצפון, הקשיים שעומדים בפניהם ובעיית המימון הכספי. **הפרק השלישי** יציג סקירה של מודלים שונים למימון ופיתוח מחוזות תיירות ברחבי העולם. **הפרק הרביעי** יציע מודל להקמה ולמימון של מחוז שיפור תיירות המותאם ספציפי לצפון ישראל. **והפרק החמישי** יציע המלצות לרגולציה ולחקיקה ברמה הארצית.



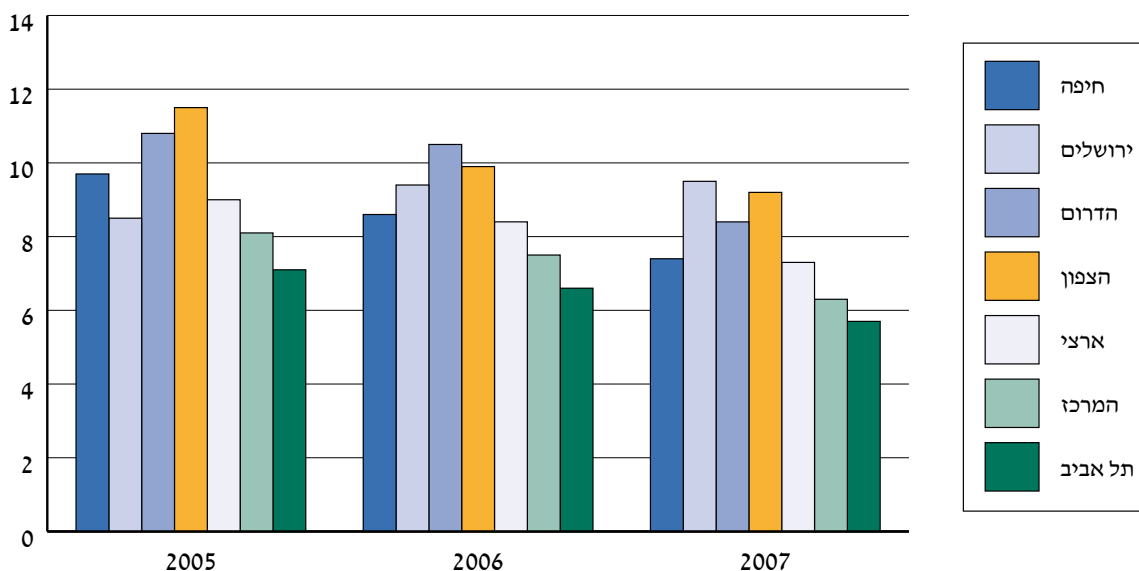
רקע

מחוז הצפון מוגדר כשטח מדינת ישראל המשתרע מרמת הגולן בצפון ועד הרי הכרמל בדרום. גודלו של המחוז 4,473 קמ"ר, והוא כולל חמש נפות: גולן, צפת, עכו, כינרת ויזרעאל.

בשנת 2007 התגוררו במחוז הצפון 1,212,600 אזרחים, המהווים כ-17% מכלל אוכלוסיית ישראל, מתוכם 570,700 אזרחים יהודים ו-641,900 אזרחים ערבים.⁶ צפיפות האוכלוסין במחוז הייתה 273 תושבים לקמ"ר, והצפיפות הגבוהה ביותר הייתה בנפת עכו – 588 תושבים לקמ"ר. רמת הצפיפות במחוז נחשבת לנמוכה מאוד ביחס לשאר המחוזות בישראל.⁷

אוכלוסיית מחוז הצפון מתאפיינת ברמה סוציו-אקונומית נמוכה בכל המדדים, וברמה גבוהה של אבטלה (בשנת 2007 הייתה רמת האבטלה במחוז 9.2%). לפי תרשים 1, בשנים האחרונות הייתה רמת האבטלה במחוז הצפון הגבוהה ביותר בישראל.⁸ נוסף על כך, מחוז הצפון מתאפיין גם ברמת ההכנסה הפנויה הנמוכה ביותר בישראל. לפי תרשים 2, בשנת 2007 הייתה רמת ההכנסה הפנויה לנפש במחוז הצפון 73% מממוצע ההכנסה הפנויה של אוכלוסיית ישראל.

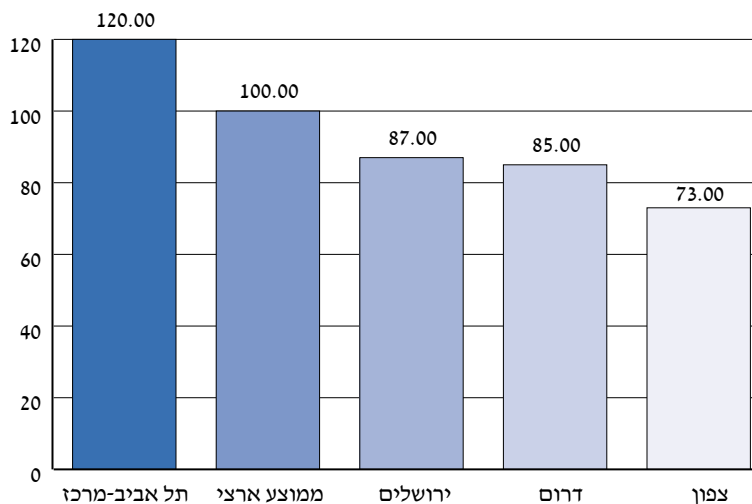
תרשים 1: שיעור האבטלה לפי מחוז, בשנים 2005, 2006 ו-2007



מקור: עיבוד נתוני המוסד לבטוח לאומי, ממדי העוני ופערים חברתיים, דוח שנתי 2007. (ירושלים, המוסד לבטוח לאומי, 2008).



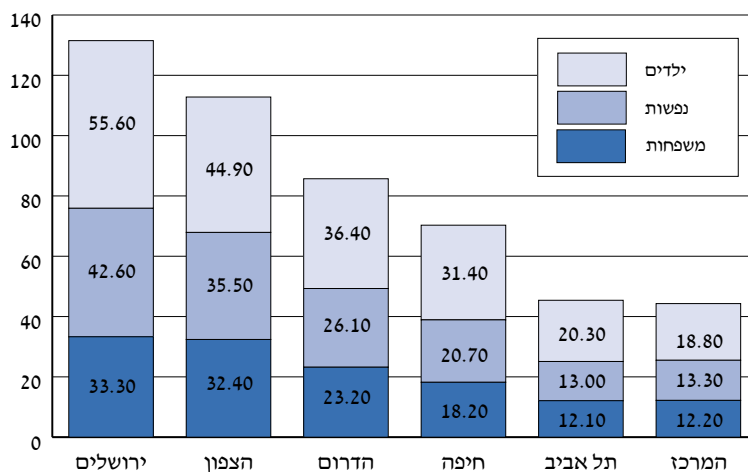
תרשים 2: הכנסה פנויה לנפש לפי מחוז (כאחוז מממוצע אוכלוסיית ישראל)



מקור: חברת צפונה.

נוסף על שיעורי האבטלה הגבוהים ורמת ההכנסה הפנויה הנמוכה, מתאפיין מחוז הצפון בתוחלת עוני גבוהה למשפחות, נפשות וילדים (ראו תרשים 3). תוחלת העוני במחוז הצפון בשנת 2007, הייתה 32.4% למשפחות, 35.5% לנפשות, ו-44.9% לילדים.

תרשים 3: תוחלת העוני לפי מחוז, 2007 (באחוזים)



מקור: עיבוד נתוני המוסד לבטוח לאומי, ממדי העוני ופערים חברתיים, דוח שנתי 2007. (ירושלים, המוסד לבטוח לאומי, 2008).

מנתונים אלו עולה מסקנה חשובה, המשמשת כהנחת היסוד של מחקר זה: מחוז הצפון הוא הפריפריה של מדינת ישראל. זהו מחוז עני, עם רמת אבטלה גבוהה, שצומח בקצב אטי. למרות זאת יש במחוז הצפון כמה מנועי צמיחה, שהשקעה נכונה ומתמשכת בהם תעזור למחוז להתפתח, לצמוח כלכלית וחברתית, ולהתגבר על הקשיים הסוציו-אקונומיים המאפיינים אותו.



אחד ממנועי הצמיחה העיקריים הוא ענף התיירות, שהוא כר פורה לעשייה, יזמות ותעסוקה לתושבי הצפון. לענף זה יש פוטנציאל התפתחות גבוה, הנשען על המבחר המגוון של אתרי התיירות בצפון; אתרי נוף וטבע; מקומות קדושים לנוצרים, ליהודים, למוסלמים ולבאים; אתרים היסטוריים; אתרי ארכיאולוגיה ועוד.

ענף התיירות

ענף התיירות הוא מהענפים הכלכליים הגדולים במחוז הצפון. התיירות נחלקת לשני סוגים עיקריים: תיירות פנים ותיירות חו"ל. והאירוח מתחלק אף הוא בין שני סוגים עיקריים: בתי מלון ואירוח כפרי. פרק זה יסקור את גודלם של שני סוגי האירוח (בתי מלון ואירוח כפרי) ברמת המחוז, את גודלו של האירוח הכפרי ברמת הנפות, ואת היקף פעילותם של כל אלה.

בתי מלון

בשנת 2006 פעלו בצפון 75 בתי מלון (ראו טבלה 1). בשנת 2007 התווסף בית מלון אחד, כך שמספר בתי המלון בשנת 2008 היה 76. בשנת 2008, בבתי מלון אלו היו 8,807 חדרים ו-22,613 מיטות (ירידה של 482 מיטות בהשוואה לשנת 2006). בתי המלון אירחו בשנת 2007 כ-1.4 מיליון אורחים, מתוכם כ-960 אלף אורחים ישראלים וכ-483 אלף תיירים. זו עלייה של כ-265 אלף אורחים, בהשוואה ל-1.18 מיליון האורחים בשנת 2006. מנתונים אלה עולה, שבשנת 2007 היו 66% מהאורחים בבתי המלון בצפון אורחים ישראלים.

בתי המלון רשמו בשנת 2007 כ-3.15 מיליון לינות, מתוכן כ-2.03 מיליון לינות של ישראלים וכ-1.12 מיליון לינות של תיירים. זו עלייה של כ-627 אלף לינות, בהשוואה ל-2.53 מיליון הלינות שנרשמו בשנת 2006. מנתונים אלה עולה ש-65% מהלינות בבתי המלון בצפון היו של אורחים ישראלים.

טבלה 1: בתי מלון במחוז הצפון, חדרים, מיטות אורחים ולינות

	2008	2007	2006	
מספר בתי מלון	76	76	75	
מספר חדרים	8,807	8,801	8,620	
מספר מיטות	22,613	22,650	23,095	
מספר אורחים	-----	1,443,400	1,178,900	
מתוכם	-----	959,800	831,500	ישראלים
	-----	483,600	347,600	תיירים
מספר לינות	-----	3,155,700	2,529,400	
מתוכם	-----	2,034,300	1,708,400	ישראלים
	-----	1,121,400	821,000	תיירים

מקור: עיבוד נתונים ממאגר הנתונים של הלמ"ס, (ראו הערה 6).



אירוח כפרי

האירוח הכפרי בצפון מושך מדי שנה מספר גדול של תיירים, המבצעים כ-800 אלף לינות. יותר מ-80% מהלינות מוגדרות כ"תיירות פנים", כלומר של אזרחים ישראלים. בשנת 2005 פעלו במחוז הצפון 2,094 חדרים של אירוח כפרי, שהכילו 8,424 מיטות. בשנת 2007 חלה ירידה במספר החדרים והמיטות בענף האירוח הכפרי – ל-2,006 חדרים ו-7,714 מיטות. מספר הלינות שנרשמו בשנת 2005 היה 796 אלף, ובשנת 2007 נרשמו יותר מ-817 אלף לינות. יותר מ-700 אלף לינות בשנת 2005, וכ-700 אלף לינות בשנת 2007, היו של תיירים ישראלים. כ-90 אלף לינות בשנת 2005, וכ-124 אלף לינות בשנת 2007, היו של תיירים מחו"ל. ענף האירוח הכפרי במחוז הצפון מייצר פדיון ממוצע של 117 מיליון שקלים בשנה (כמפורט בטבלה 2).¹²

טבלה 2: אירוח כפרי במחוז הצפון

צפון	חדרים	מיטות	לינות		
			לינות ישראלים	לינות תיירים	סה"כ
2005	2,094	8,424	705,600	90,400	796,000
2007	2,006	7,714	693,300	124,100	817,400

מקור: עיבוד נתונים ממאגר הנתונים של הלמ"ס.

בטבלאות 3 עד 7 להלן מוצג בעומק רב יותר מצב סקטור האירוח הכפרי במחוז הצפון, לפי הנפות השונות – צפת, כינרת, יזרעאל, עכו וגולן. מהטבלאות עולה שמרבית חדרי האירוח הכפרי נמצאים בנפת צפת – 559 חדרים בשנת 2007, ובנפת כינרת – 513 חדרים באותה שנה. לנפת כינרת מגיעים יותר תיירים ומבוצעות בה יותר לינות יחסית לשאר הנפות; בשנת 2007 נרשמו בנפה זו יותר מ-248 אלף לינות.

מטבלאות 3 ו-4 ניתן לראות שתיירים מחו"ל מתמקדים בנפת כינרת; בשנת 2007 נרשמו שם כ-65 אלף לינות של תיירים, מספר גבוה בהרבה משאר הנפות. לעומת זאת ישראלים מגיעים יותר לנפת צפת, ובה נרשמו בשנת 2007 יותר מ-194 אלף לינות של תיירים ישראלים.

טבלה 3: אירוח כפרי בנפת צפת

צפת	חדרים	מיטות	לינות		
			לינות ישראלים	לינות תיירים	סה"כ
2005	555	2,277	205,400	1,500	206,900
2007	559	2,245	194,800	15,400	210,200

מקור: עיבוד נתונים ממאגר הנתונים של הלמ"ס.



טבלה 4: אירוח כפרי בנפת כינרת

פדיון (באלפים)	לינות			מיטות	חדרים	כנרת
	סה"כ	לינות תיירים	לינות ישראלים			
32,973	240,300	38,900	201,400	1,954	509	2005
36,490	248,800	65,800	183,000	1,940	513	2007

מקור: עיבוד נתונים ממאגר הנתונים של הלמ"ס.

טבלה 5: אירוח כפרי בנפת יזרעאל

פדיון (באלפים)	לינות			מיטות	חדרים	יזרעאל
	סה"כ	לינות תיירים	לינות ישראלים			
18,210	153,200	27,800	125,400	2,091	467	2005
26,817	156,500	18,900	137,600	1,395	363	2007

מקור: עיבוד נתונים ממאגר הנתונים של הלמ"ס.

טבלה 6: אירוח כפרי בנפת עכו

פדיון (באלפים)	לינות			מיטות	חדרים	עכו
	סה"כ	לינות תיירים	לינות ישראלים			
16,037	110,500	14,400	96,100	1,350	348	2005
18,442	127,300	16,900	110,400	1,414	369	2007

מקור: עיבוד נתונים ממאגר הנתונים של הלמ"ס.

טבלה 7: אירוח כפרי בנפת גולן

פדיון (באלפים)	לינות			מיטות	חדרים	גולן
	סה"כ	לינות תיירים	לינות ישראלים			
12,605	85,100	7,800	77,300	752	215	2005
12,807	74,600	7,100	67,500	720	202	2007

מקור: עיבוד נתונים ממאגר הנתונים של הלמ"ס.



השקעה בתיירות

משרד התיירות הוא המשקיע הגדול ביותר בתחום התיירות, והוא מקיים מכרזים להקמת בתי מלון באזורי העדיפות הלאומית לתיירות. המשרד גם מקצה תקציב לפיתוח התשתיות התיירותיות ולשדרוג מרכזי הערים התיירותיות. חלקה הגדול של פעילות זו מתבצע במחוז הצפון, בפיתוח התשתיות הפיזיות-התיירותיות בטבריה, בעכו, בצפת ובנצרת, בשל הפוטנציאל התיירותי הטמון בערים אלה.¹³

משרד התיירות מפעיל כמה אגפים שאחראים על השקעה ופיתוח המוצר התיירותי, ביניהם האגף לתכנון ופיתוח – שאחראי על התוויית מדיניות התיירות ברמות התכנון השונות, ועל ריכוז בעיות הפיתוח באתרי התיירות באמצעות חברות הפיתוח הממשלתיות; והאגף לכלכלה והשקעות – שאחראי על הסיוע הממשלתי המוענק למיזמים תיירותיים-עסקיים.¹⁴ נוסף על כך מפעיל משרד התיירות מערכת "חממות תיירות", כחלק מפיתוח ענף התיירות בפריפריה. "חממות התיירות", או "מרכזי חונכות ויעוץ בתיירות", הם גופים שתפקידם לסייע ליזמים להקים או להרחיב עסקים קטנים ובינוניים בתחום התיירות, כדי לגוון את המוצר התיירותי וליצור מקורות תעסוקה והכנסה באזורי הפריפריה. חממות התיירות פועלות במשולב עם משרד החקלאות, עם "מרכזי טיפוח יזמות" (מט"י), עם היחידות לפיתוח כלכלי של הרשויות המקומיות ועם עמותות התיירות האזוריות.¹⁵

משרד התיירות מתכנן להקצות בשנים 2009 ו-2010 סכום של 30 מיליון שקלים לפיתוח תשתיות באזורי פריפריה בעלי פוטנציאל תיירותי. זאת כיישום מסקנות הדוח של חברת "ארנסט אנד יאנג" – שבחן את מצב מערכת התיירות בישראל וקבע שאת עיקר המאמץ יש להשקיע באזורים בעלי פוטנציאל תיירותי בפריפריה, כגון איזור סובב כינרת, טבריה, עכו וצפת.¹⁶ כדי לקדם את התיירות ולמצות את הפוטנציאל התיירותי באמצעות מיזמים תיירותיים, חילק משרד התיירות את מחוז הצפון לשלושה אזורים פיתוח (חלוקה זו תשמש אותי בהמשך):¹⁷

האזור הראשון הוא אזור פיתוח מלונות, שמתחיל מחוף הים ועמק זבולון ומשתרע אל ראש הנקרה, גבול הצפון, רמת הגולן, סובב כינרת, כביש עכו צפת, ועד עמק זבולון, אזור נצרת, אזור חיפה ואזור חוף הכרמל – כמתוחם במפה בנספח 2.¹⁸ **האזור השני** הוא אזור פיתוח מלונות, שמתחיל מחוף הים ועמק זבולון ומשתרע אל ראש הנקרה, גבול הצפון, רמת הגולן, סובב כינרת, דרומה עד קיבוץ טירת צבי, ולאורך הקו הירוק עד צומת מגידו עפולה צומת אבלים ועמק זבולון – כמתוחם במפה בנספח 3.¹⁹

האזור השלישי הוא אזור פיתוח אטרקציות, שמתחיל קילומטר מזרחית מחוף הים ועמק זבולון ומשתרע אל ראש הנקרה, גבול הצפון, רמת הגולן, סובב כינרת, דרומה עד קיבוץ טירת צבי, ולאורך הקו הירוק עד צומת מגידו עפולה צומת אבלים ועמק זבולון – כמתוחם במפה בנספח 4.²⁰

בנוסף פועלות במחוז הצפון תשע עמותות תיירות, האמונות על פיתוח תיירותי באזור.²¹ בראיונות שקיימתי עם מנהלי עמותות התיירות (למשל עם עומר כהן מנהל עמותת התיירות סובב כינרת, ועם ענת ניסם מנהלת עמותת התיירות ארץ הגליל) הם הצביעו על שני מכשולים, או קשיים העומדים בפני פתוח התיירות בצפון. הראשון הוא חסם הקרקע, ומדיניות מנהל מקרקעי ישראל בהקצאת הקרקעות ובשינוי הייעוד הקרקעי. מנהל עמותת התיירות סובב כינרת, עומר כהן, אמר: "הבעיה העיקרית היא ייעוד הקרקע, אנשים היו משקיעים [אם בעיית ייעוד הקרקע הייתה באה על פתרונה] גם אם זו



השקעה יקרה, משום שיש ביקוש גדול לתיירות באזור סובב כינרת²². החסם השני הוא מקורות מימון. פרויקטים רבים נעצרים בגלל חוסר מימון, עקב רמת הסיכון הגבוהה של ההשקעה בהקמת בתי מלון למשל.

כדי להמחיש את הבעיות ואת החסמים העיקריים העומדים בפני פיתוח מחוז הצפון כמחוז תיירות, אציג כמה פרויקטים תיירותיים בעלי כדאיות השקעה שאף על פי כן אינם מתקדמים – בשל מחוסר במקורות מימון או כתוצאה ממדיניות מנהל מקרקעי ישראל.

פרויקטים תיירותיים בצפון

ענף התיירות מעניק עדיפות גבוהה להשקעות בצפון, ומספר גדול של פרויקטים ומיזמים מבוצעים במחוז זה בתחום התיירות. הרשויות המקומיות מנסות אף הן לקדם מספר רב של פרויקטים תיירותיים, וכך 27% מכלל הפרויקטים של הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות במחוז הצפון הן בתחום התיירות.²³ רשויות מקומיות ומועצות אזוריות – כמו עיריית טבריה, מועצה אזורית גליל עליון, מועצה אזורית מטה אשר, מועצה אזורית מעלה יוסף, מעלות, שלומי, בית שאן, שפרעם, אבלין ורשויות אחרות – מתכננות פרויקטים רבים בתחום התיירות, כגון פיתוח אטרקציות, בתי אירוח, החייאה עירונית ומרכזים מסחריים.

להלן אציג שלושה פרויקטים לדוגמה. הראשון הוא "ארץ הגליל", שמתמקד בתיירות נוצרית קתולית, והוא מיוזמתה של חברת "ארץ הגליל בע"מ" בכפר אבלין. הפרויקט השני – מתחום האטרקציות – הוא "סקי מים בכבלים ופארק אתגרי", מיוזמתה של עיריית טבריה. הפרויקט השלישי הוא "מרחצאות הבזלת – אתר ספא ונופש בגליל העליון", מיוזמתה של המועצה האזורית גליל עליון. שלושת הפרויקטים הוצגו ונותחו בדוח מכון מילקן מאת יצחק בכר "כלים פיננסיים לפיתוח הצפון" (ראו הערה 20), והם חלק מ-115 הפרויקטים של רשויות מקומיות ומועצות אזוריות במחוז הצפון, שכדאיותם הכלכלית ובשלותם להשקעה נבחנו בדוח.

פרויקט "ארץ הגליל" – תיירות נוצרית

פרויקט "ארץ הגליל", מיוזמתה של חברת "ארץ הגליל בע"מ", שואף לממש את פוטנציאל התיירות הקתולית לארץ הקודש.²⁴ היעד של הפרויקט הוא הבאת מספר גדול של צליינים נוצרים קתולים לגליל, והפיכת הגליל לאתר עליה לרגל אטרקטיבי עבור נוצרים בעולם כולו. הצלחת הפרויקט תביא להגדלה משמעותית במספר לינות התיירים בצפון.²⁵ מימוש הפרויקט יחזק את נותני השירותים תומכי התיירות במחוז הצפון כולו ובפרט בגליל, ויתרום לפיתוח התשתיות ביישובים הנוצריים נצרת, מעיליה, פסוטה, גוש חלב וכפרים נוספים.

לפרויקט קיימת תוכנית עסקית מוכנה של חברת "ארץ הגליל בע"מ" ולא עומדים בדרכו חסמים או בעיות סטטוטוריות, אלא שהוא דורש השקעה של מיליון שקלים למימושו וסובל מחוסר מקורות מימון. הוא צפוי להניב הכנסה שנתית של 1.7 מיליון שקלים בשנה הראשונה והרבה יותר מזה בשנים הבאות (ראו טבלה 8), כך שהוא יכסה את ההשקעה במימון כבר בשנה הראשונה.



טבלה 8: "ארץ הגליל" – עלות, מימון נדרש והכנסה שנתית (במיליוני שקלים)

הכנסה שנתית		המימון הנדרש	השקעה נדרשת
1.7	שנה א'	1	1
16	שנה ב'		
31	שנה ג'		

מקור: עיבוד נתונים מהדוח "כלים פיננסיים לפיתוח הצפון", מכון מילקן.

סקי מים בכבלים ופארק אתגרי

החברה הכלכלית של עיריית טבריה יוזמת ב"חוף גנים" שעל שפת הכינרת פיתוח פרויקט של סקי מים בכבלים ומתקני מים אתגריים. הפרויקט יוקם על שטח ימי הצמוד לצדו המזרחי של חוף הרחצה ועל חלקו הדרומי הלא מנוצל של החוף. "חוף גנים" הוא חוף עירוני; למעשה זו רצועת חוף צרה הכלואה בין כביש מס' 90 והכינרת כ-1.5 ק"מ מדרום למרכז העיר טבריה.²⁶ הפרויקט המתוכנן בחוף גנים יתרום לשיפור תדמיתה של העיר טבריה כעיר תיירותית. הוא יגדיל את הכנסותיה של העירייה, ירחיב את מקורות התעסוקה של תושבי העיר והסביבה, ויתרום גם להכנסתם של עסקים נוספים בסביבת הפארק.²⁷ לפרויקט זה אין חסמים וניתן לבצעו מיד, אלא שהוא סובל מבעיית מימון חלקית. ההשקעה הכוללת הנדרשת היא כ-9 מיליון שקלים, והמימון שנדרש להשלמת הפרויקט הוא 3.5 מיליון שקלים. הפרויקט צפוי להניב הכנסה שנתית של 4.3 מיליון שקלים (ראו טבלה 9), כלומר הוא יחזיר את המימון הנדרש להשלמתו כבר בשנה הראשונה.

טבלה 9: סקי מים בכבלים – עלות, מימון נדרש והכנסה שנתית (במיליוני שקלים)

הכנסה שנתית	המימון הנדרש	השקעה נדרשת
4.3	3.5	8.9

מקור: עיבוד נתונים מהדוח "כלים פיננסיים לפיתוח הצפון", מכון מילקן.

מרחצאות הבזלת - אתר ספא ונופש בגליל העליון

אתר הספא והנופש הוא פרויקט מיוזמתה של החברה הכלכלית של המועצה האזורית גליל עליון. הוא עתיד לקום בשטח המועצה האזורית גליל עליון, אזור תיירותי שמושך אליו תיירות חוץ ופנים במשך כל חודשי השנה. ייעודו של הפרויקט הוא הקמת אתר בריאות וספא, המתבסס על מקור מים בעל תכונות תרמו-מינרליות.²⁸ השלמת הפרויקט תגדיל את היצע השירותים ואת האטרקציות המוצעות לתושבי האזור ולמבקרים בו. הוא בעל פוטנציאל של כ-150 מקומות עבודה במגוון מקצועות, ויאפשר טיפולים בריאותיים לאוכלוסיות רבות כהשלמה לפעילויות הנופש המוצעות לתיירים באזור הגליל העליון.²⁹



הפרויקט סובל מכמה בעיות סטטוטוריות וסביבתיות, שניתן להתגבר עליהן בזמן קצר. הוא דורש השקעה של 4 מיליון דולר וסובל מחוסר מקורות מימון, כך שהמימון הנדרש הוא 4 מיליון דולר – כלומר מימון מלא. הפרויקט צפוי להניב הכנסה שנתית של 2.7 מיליון דולר, וההוצאות השנתיות הצפויות הן 1.9 מיליון דולר, כלומר מדובר ברווח שנתי של 867 אלף דולר (ראו טבלה 10).

טבלה 10: מרחצאות הבזלת – עלות, הכנסה, הוצאות ורווח שנתי (במיליוני דולרים)

רווח (לפני מס ופחת)	סה"כ הוצאות	הכנסה צפויה	השקעה נדרשת
0.867	1.9	2.7	4

מקור: עיבוד נתונים מהדוח "כלים פיננסיים לפיתוח הצפון", מכון מילקן.

שלושת הפרויקטים שהוצגו לעיל סובלים מקשים פיננסיים ומחוסר מקורות מימון, למרות הפוטנציאל הכלכלי הגלום בהם. הם הובאו כדוגמאות הממחישות את בעייתם של מרבית הפרויקטים והמיזמים התיירותיים במחוז הצפון. פרויקטים רבים נעצרו בשלב המימון, אף על פי שהם בעלי כדאיות כלכלית ועשויים לתרום למחוז הצפון ולתושביו הן מבחינה כלכלית והן מבחינה חברתית. הם עתידים לפתוח אפשרויות תעסוקה מגוונות לפני תושבי הצפון, לעזור להם לצאת ממעגל האבטלה ולשפר את מצבם הסוציו-אקונומי, הנמוך ביחס לכלל אוכלוסיית המדינה.

הסעיף הבא יציג סקירה של מודל נפוץ ברחבי העולם, הידוע בשם "מחוז שיפור תירות", כפתרון אפשרי להרחבתן והגמשתן של אפשרויות המימון של פרויקטים ומיזמים בענף התיירות במחוז הצפון. מודל זה מציע פתרונות מימון לזימים ומאפשר לנהל את מחוז הצפון כמחוז תירות. יישומו יקל ויאייץ את התפתחות ענף התיירות, והמוצר התיירותי יעשה למנוע צמיחה של המחוז הצפוני ויתרום לפיתוח הכלכלי.

מחוז שיפור תירות – ניסיון בינלאומי

בעולם נפוץ היום כלי פיננסי למימון פרויקטים בשותפות ציבורית ופרטית. הוא ידוע בשם "מימון מתוספת מס", או Tax Increment Financing (TIF). השימוש הראשון בו היה בשנת 1952 במדינת קליפורניה ככלי יצירתי להתאמה בין מימון פרטי ותזרימי כספים ציבוריים. הוא שימש ככלי פיננסי להשקעה חוזרת ולשיפורים כלכליים באזורים פריפריאליים.³⁰ בעקבות קליפורניה התחילו בשנת 1970 עוד שש מדינות בארצות הברית להשתמש בכלי הפיננסי TIF – מינסוטה, נבאדה, אוהיו, אורגון, וושינגטון וויומינג. כלי זה נעשה נפוץ מאוד בקרב מדינות ארצות הברית, והיום משתמשות בו 49 מדינות. אחרון המצטרפים לרשימת המדינות המשתמשות ב-TIF היה מחוז קולומביה (District of Columbia, בשנת 1998), שבו שוכנת עיר הבירה וושינגטון.³¹

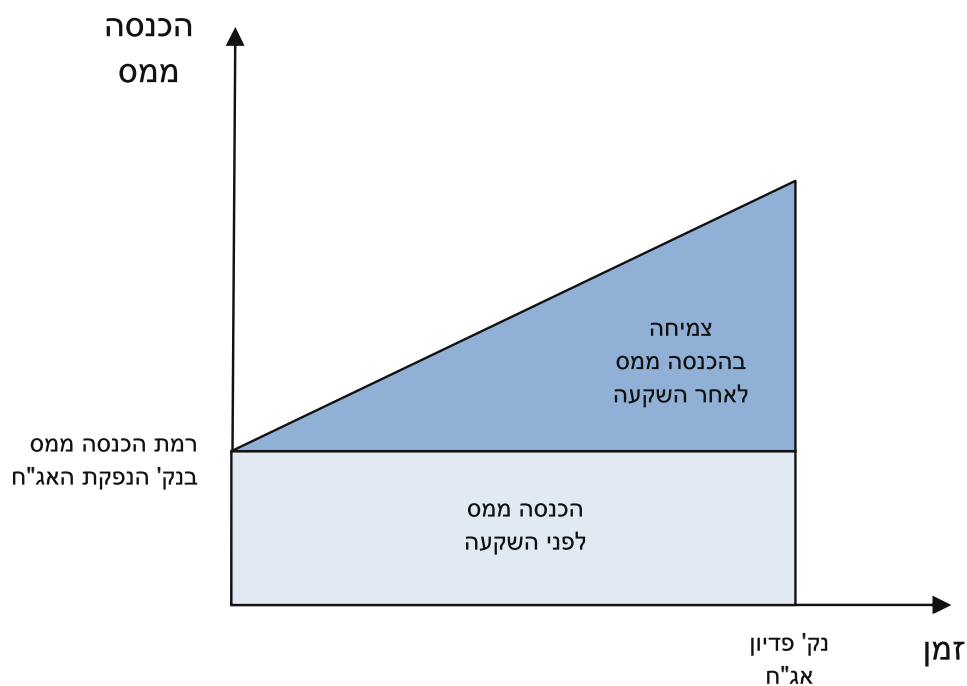
שימוש ב-TIF לשיפור אזורים פריפריאליים דורש מקובעי המדיניות להגדיר אזור ספציפי כ"מחוז שיפור" למטרה ספציפית (במחקר זה נתמקד בשיפור למטרת תירות, אך אפשר להגדיר כל מטרת שיפור אחרת), עם TIF ותוכנית שיפור מובנית. השלב הבא הוא הנפקת אגרות חוב ושימוש בתשואה על אגרות החוב לתשלום עבור השיפורים הספציפיים במחוז, כלומר להשקעה במיזמים ופרויקטים. השיפורים וההשקעות יעודדו משקיעים פרטיים להיכנס לשוק ולהשקיע, וכתוצאה



מכך יעלו ערכי הנכסים ב"מחוז השיפור". עם עליית ערכי הנכסים במחוז תעלה גם ההכנסה ממס על אותם נכסים, וצמיחה זו בהכנסות ממס (מאותם פרויקטים שמומנו על ידי TIF) תשמש להחזרת החוב.³²

סוג זה של תשלום מס אינו דורש העלאה של המס המשולם על ידי משלם המיסים. כפי שניתן לראות בתרשים 4, נקודת ההתחלה (נקודת הנפקת אגרות החוב) קובעת את רמת ההכנסה ממס. ההנחה היא שההשקעה בנכסים תעלה את ערכם וההכנסה ממס תצמח עם הזמן (המשולש הכחול בתרשים 4). התוספת/ הצמיחה בהכנסות ממסים, עד לנקודת פדיון האגרות החוב, נחשבת לתשואה של אגרות החוב שהונפקו למימון ההשקעות בנכסים במחוז.

תרשים 4: Tax Increment Financing



אגרות החוב מסוג זה מובנות באופן שונה במדינות השונות בארצות הברית. דוגמה לאגרות חוב מסוג TIF הן האגרות הפטורות ממס (Tax Exempt Bonds) שהונפקו במדינת מיזורי. אגרות חוב אלו הונפקו לרכישת אדמות ולמימון עלויות בנייה והן מבוססות על תוספת/ צמיחה עתידית בהכנסות ממס, בכפוף לחוקי מדינת מיזורי. אגרות חוב אלה הונפקו במשך יום אחד והן פטורות ממס. הן גם קיבלו מינוף של 35% מערך ההכנסה המתוכננת, כהגנה מפני נזק אפשרי.³³ מימון פרויקטים באמצעות TIF מהווה כלי פיננסי יעיל ביותר. הוא יוצר שיתוף פעולה בין הסקטור הציבורי והסקטור הפרטי, תוך שימוש בתזרימי כסף ציבורי ליצירת שותפות זו. יתרונות השימוש ב-TIF הם אלה:³⁴

- התמקדות באזור גאוגרפי ספציפי.
- חשיבה לטווח ארוך.
- שילוב בין תכנון, שימוש בקרקעות ומימון ציבורי ופרטי.



- עידוד השקעות ציבוריות בתשתיות, בשיפורים ובפיתוח בר-קיימא.
- שימוש בתמריצים למשיכת השקעות פרטיות.
- משיכת תזרימי מימון.
- עבודה עם "מחוזי שיפור" למטרות שונות.

TIF הוא אפוא כלי שמאפר הקמת "מחוז שיפור" ובמקרה שלנו – "מחוז שיפור תירות". מחוז כזה מאפשר למדינה לנצל את יעילות הסקטור הפרטי כדי להפיק תועלת מפעולות מבוססות-שוק, על מנת לקדם את ענף התירות. "מחוז שיפור תירות" מאפשר לבתי מלון ובעלי עסקים תירותיים לאחד את מאמציהם להגדלת התירות. בעלי עסקים תירותיים במחוז השיפור יתבקשו להפריש אחוז מסוים מהכנסתם להשקעה חוזרת במחוז וכדי לממן את המחוז.³⁵

הקמת מחוז שיפור, עם מימון על בסיס תוספת או צמיחה במס, דורשת החלטה של רשות ברמה הארצית או של הממשלה. היא כרוכה בתהליך מורכב של הגדרת גבולות המחוז ובניית תוכנית מותאמת. להלן ציר זמן אופייני של TIF, שאפשר להתאימו לתהליך הקמת מחוז שיפור תירות:³⁶

- **יום 1:** בדיקת אפשרות הביצוע והסכמה על הגדרת האזור כאזור TIF, בכפוף לחוקים המקומיים. התחלת החיזור אחרי יזמים ומשקיעים לפרויקטים באזור ה-TIF (במקרה שלנו, אזור פוטנציאלי לתירות ופרויקטים תירותיים).
- **יום 30:** קביעת תאריך לדין ציבורי ולהיענות להערות.
- **יום 75:** דין ציבורי.
- **יום 100:** הרשות הופכת לחוק (או להחלטה) את תוכנית הפיתוח (או השיפור), מגדירה ומאשרת את אזור הפיתוח, ומאשרת את המימון הנדרש.
- **יום X:** חתימת הסכם הפיתוח (או השיפור). הרשות מנפיקה אגרות חוב.
- **מעבר ליום X:** עבודות הפיתוח מתחילות ונמשכות עד השלמתן לפי התוכנית. תוספת ההכנסות ממס (הצמיחה בהכנסות ממס) נגבית כל שנה, ומשולמת למחזיקי אגרות החוב.
- **מעבר ליום X:** האזור חדל להיות "אזור שיפור".

מודל זה של "מחוז שיפור תירות", העושה שימוש באחוז מסוים מהכנסות ממסים להשקעה חוזרת, נפוץ במקומות שונים בעולם. להלן שתי דוגמאות מארצות הברית, המודל של מיזורי והמודל של סן פרנסיסקו.

מיזורי

מדינת מיזורי בנתה מודלים פיננסיים חדשניים לפיתוח ולקידום ענף התירות. המודלים התייחסו לכל תחומי התירות: הקמת תשתיות, הכשרת קרקעות ובניית בתי מלון, ופרסום. אתייחס להלן לדברים שישמשו אותי בהצגת המודל המוצע לצפון ישראל.



בתחום התשתיות השתמשה מדינת מיזורי ב-TIF על מנת לממן עלויות רכישת קרקעות, הכשרת אתרים וביצוע שיפורי תשתית ציבוריים במדינה. בנוסף הנפיקה מדינת מיזורי אגרות חוב פטורות ממס, שמטרתן לאפשר מימון זה. אגרות החוב הונפקו במשך יום אחד. הן גם קיבלו מינוף של 35% מערך ההכנסה המתוכננת, כהגנה מפני נזק אפשרי.³⁷

בתחום הפרסום הפעילה מדינת מיזורי, בשנת 1993, מערכת מימון מיוחדת להשקעה ולקידום תיירות, המבוססת על רעיון ה-TIF וידועה בשם House Bill 188 (או HB188). מערכת מימון זו הצליחה להעלות את תקציבה של מחלקת התיירות במדינה מ-6 מיליון דולר בשנת 1993 ל-14.8 מיליון דולר בשנת 1999. המערכת מסתמכת על רעיון ה-TIF, ובמסגרתה מפרישים אחוז מסוים מהצמיחה או מתוספת ההכנסות ממיסים על תיירות (תוספת שנוצרה כתוצאה מקידום התיירות במדינה). חשוב לציין שסוג זה של הפרשה אינו דורש תוספת מס, והוא חלק מהתוספת הצפויה כתוצאה מצמיחת ההכנסות מהמיסים הקיימים. עבודת המערכת הייתה ישירות מול מחלקת ההכנסות, על מנת לזהות את הצמיחה בהכנסה ממיסים בתחום התיירות. בתוכנית נקבע, שלאחר זיהוי התוספת בהכנסה ממיסים ומעבר לצמיחה של 3% בהכנסה (מעבר לצמיחה הנורמלית), מחלקת התיירות תקבל חצי מאותה צמיחה להשקעה חוזרת בתיירות דרך שיווק ופרסום, בתנאי שסכום זה לא יעלה על 3 מיליון דולר בכל שנה.³⁸

סן פרנסיסקו

בסן פרנסיסקו הקימו "מחוז שיפור תיירות" למשך 15 שנה וחילקו אותו לשני אזורים גאוגרפיים, במטרה להבחין בין התועלות השונות ממחוז שיפור התיירות. האזור הראשון כולל בתחומו בתי מלון שצפויים להפיק תועלת גדולה וישירה מהשיפורים ומתוכניות השיווק, והאזור השני כולל את בתי המלון שיפיקו תועלת פחותה או עקיפה מאותם שיפורים.³⁹ בכל אזור יופרש למימון השקעות הפיתוח אחוז שונה מהצמיחה בהכנסות ממיסים. באזור הראשון – 1.5% למשך 5 שנים, ומהשנה השישית ועד השנה החמש עשרה 1%. ובאזור השני 1% בחמש השנים הראשונות, ומהשנה השישית עד השנה החמש עשרה 0.75%.⁴⁰

"מחוז שיפור התיירות" נוהל על ידי שותפות ניהולית (של כל הגופים הקשורים בתהליך הפיתוח) ללא מטרת רווח, ולשותפות הוקמה מועצת מנהלים ששמה San Francisco Tourism Improvement District Management Corporation Board (או SFTIDMC Board). מועצת מנהלים זו היא הגוף האחראי על הניהול והפיקוח של מחוז שיפור התיירות.⁴¹

על בסיס הניסיון הבינלאומי של ה-TIF, הכולל הנפקת אגרות חוב למימון שיפורים, חלוקה לאזורי השקעות והקמת מועצת מנהלים ללא מטרת רווח, אציע בסעיף הבא מודל של "מחוז שיפור תיירות" לצפון ישראל. המודל עושה שימוש ברעיונות של המודלים מן העולם הרחב תוך התאמתם למציאות הישראלית.

מחוז שיפור תיירות - מודל לצפון ישראל

מחוז הצפון בישראל הוא בעל פוטנציאל תיירותי גדול, והשקעה בפיתוח התיירות תהווה מנוע צמיחה כלכלי וחברתי למחוז כולו. ראינו לעיל שיש בצפון פרויקטים תיירותיים שעומדים על הפרק אך סובלים מקשיים פיננסיים ובירוקרטיים שונים. בסעיף זה אנסה להעמיד מודל פיננסי לפיתוח מחוז הצפון כמחוז תיירות, תוך שימוש בניסיון הבינלאומי שנסקר בקצרה לעיל. המודל יסלב הנפקת אגרות חוב פטורות ממס בדומה למודל של מיזורי, חלוקה לאזורי השקעות, שימוש באחוזי הפרשה דיפרנציאליים והקמת מועצת מנהלים ללא מטרת רווח לפי המודל של סן פרנסיסקו.



לשם כך נגדיר תחילה את מחוז הצפון כ"מחוז שיפור תיירות" ונשתמש בחלוקה הנהוגה במשרד התיירות בנוגע להשקעות (הגדרת אזורי פיתוח בעדיפות לאומית). בתוך מחוז הצפון נגדיר שלושה אזורים לפי סוגי ההשקעות:

האזור הראשון: איזור פיתוח מלונות. אזור זה מתחיל מחוף הים ועמק זבולון ומשתרע אל ראש הנקרה, גבול הצפון, רמת הגולן, סובב כינרת, כביש עכו צפת, ועד עמק זבולון, אזור נצרת, אזור חיפה ואזור חוף הכרמל.

האזור השני: אזור פיתוח מלונות. אזור זה מתחיל מחוף הים ועמק זבולון ומשתרע אל ראש הנקרה, גבול הצפון, רמת הגולן, סובב כינרת, דרומה עד קיבוץ טירת צבי, לאורך הקו הירוק עד צומת מגיד, ועד עפולה צומת אבלים ועמק זבולון.

האזור שלישי: אזור פיתוח אטרקציות. אזור זה מתחיל קילומטר מזרחית מחוף הים ועמק זבולון ומשתרע אל ראש הנקרה, גבול הצפון, רמת הגולן, סובב כינרת, דרומה עד קיבוץ טירת צבי, לאורך הקו הירוק עד צומת מגידו, ועד עפולה צומת אבלים ועמק זבולון (ראו מפות האזורים בנספחים 2, 3 ו-4 בהתאמה).

מחוז הצפון יחולק אפוא לשלושה אזורים לפי סוגי ההשקעות – במלונות, במלונות ובאטרקציות. השקעות אלה הן נוספות על ההשקעה בתשתיות ובעסקים אחרים בתחום התיירות, ברמת המחוז. ההשקעות ימומנו על ידי שימוש במודל ה-TIF, כלומר המימון יבוא מהצמיחה העתידית בהכנסות ממיסים, כתוצאה מההשקעות ומפיתוח המחוז.

מחוז הצפון יפעל כ"מחוז שיפור תיירות" בשיטת המימון TIF למשך 10 שנים (מכיוון שהתקופה המקובלת לקרן השקעות מוגבלת ל-10 שנים).⁴² השנה שלפני הפעלת המודל תשמש כשנת סף וכבסיס, שממנו תחושב הצמיחה השנתית הרגילה של ההכנסות ממיסים של עסקים בתחום התיירות. לאחר קביעת שיעור הצמיחה הרגיל, ייקבע – מתוך ההכנסה הנוספת ממיסים, שמעל לאותה צמיחה – האחוז שיועבר מדי שנה להשקעה חוזרת או למימון הפיתוח במחוז. בנוסף, תוכן רשימת פרויקטים תיירותיים פוטנציאליים מועדפים, מתוך הפרויקטים המוצעים היום בצפון ומהיוזמות הפרטיות הנוספות.

כדי לאפשר השקעות חוזרות בבתי מלון, באטרקציות, בתשתיות ובפיתוח אחר; כדי לענות על צורכיהם של יוזמות רבות ופרויקטים המוצעים במחוז הצפון; וכדי לטפל בעניינים פיננסיים ובירוקרטיים וליצור שותפות ציבורית-פרטית (Public-Private Partnership, PPP) תוקם מנהלת-על צפונית לניהול ההשקעות במחוז, וכן תוקם קרן השקעות עם Private Equity ויונקו אגרות חוב.

מנהלת-על צפונית

מנהלת-העל הצפונית שתוקם תהיה מעין ועדה האחראית על הפיקוח במחוז, וכן על בחירת הפרויקטים להשקעות, על קביעת הנהלים בתוך המחוז, על אחוז החזרה לקרן ההשקעות מתוך הצמיחה בהכנסות ממיסים, על אחוז החזרה של המשקיע עצמו וכדומה. מטרת הקמתה היא לנסות להתגבר על הבעיות הבירוקרטיות בהשקעות, על הקצאת הקרקעות ועל תהליך ההשקעה והגבייה במחוז. המנהלת תהיה אפוא מעין אגד רשויות המורכב מנציגים של רשויות ומשרדים ממשלתיים כגון משרד התיירות, משרד האוצר, מנהל מקרקעי ישראל, הרשות לפיתוח הגליל ורשות המיסים. יהיו בה גם נציגים מהמגזר הפרטי, למשל נציגי התאחדות בתי המלון, נציגי התאחדות התעשיינים וכדומה. הדברים שיוחלטו במנהלת-העל יתקבלו ברוב מוחלט ויחייבו את כל הצדדים.



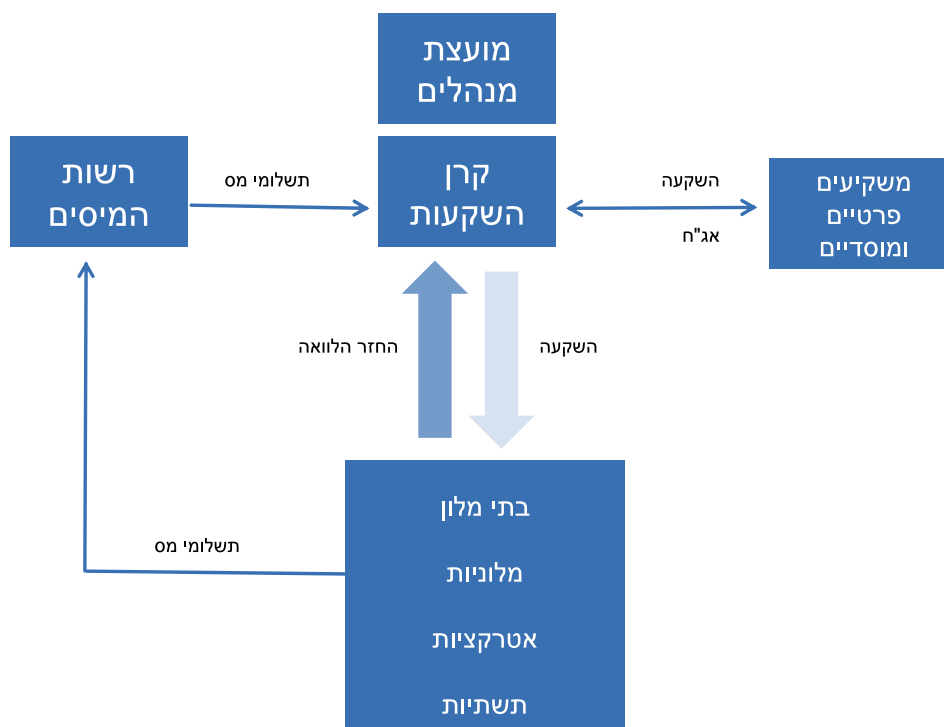
קרן השקעות

קרן ההשקעות שתוקם תהיה הגוף המקצועי שיחבר בין המשקיעים, היזמים ורשויות הממשלה. הקרן תהיה אחראית לגיוס הכסף הנדרש להשקעות בפרויקטים בתחום התיירות ב"מחוז שיפור התיירות" (מחוז הצפון). גיוס הכסף ייעשה באמצעות הנפקת אגרות חוב פטורות ממס (לפי הדוגמה של מיזורי), והכסף יועד להשקעה בבתי מלון, מלוניות, אטרקציות, תשתיות ועסקים תיירותיים בתוך מחוז שיפור התיירות.

היזמים יקבלו את כספי הקרן בשני חלקים: חלק ראשון כהלוואה שיהיו חייבים להחזיר ללא תלות למצב הפרויקט, וחלק השני כאחוז מתוך הצמיחה הצפויה בהכנסות ממיסים, כלומר דרך ה-TIF. לאחר ההשקעה תהיה הקרן אחראית על גביית הכסף משני הצדדים – היזמים והממשלה – וכן על החזרת הכסף והתשואה למשקיעים.

אם כן, מחוז הצפון יוגדר כ"מחוז שיפור תיירות" שינוהל על ידי מנהלת-על שהיא מעין אגד רשויות. המנהלת תבחר את הפרויקטים להשקעה, תקבע את התנאים והנהלים בתוך המחוז (כמו אחוז החזר כהלוואה ואחוז החזר ב-TIF) ותהיה אחראית על פיתוח התשתיות. קרן ההשקעות שתוקם תגייס כספים, תנפיק אגרות חוב למשקיעים, ותעניק הלוואות ליזמים שיתחייבו באחוז החזר עצמי. תרשים 5 ממחיש את מבנה המודל.

תרשים 5: תיאור מבנה מחוז שיפור תיירות





ציר זמן למחוז שיפור תירות

- **יום 1:** מינוי מועצת מנהלים כמנהלת-על צפונית, שתורכב גם מנציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים. הגדרת מחוז הצפון כמחוז לשיפור תירות עם TIF, בכפוף לחוקים המקומיים, והתחלת החיזור אחרי יזמים ומשקיעים לפרויקטים באזור ה-TIF.
- **יום 30:** קביעת תאריך לדיון ציבורי עם גורמים מהשוק הפרטי ועם המגזר המוניציפלי ומשרדי הממשלה, ולהיענות להערות.
- **יום 75:** דיון ציבורי בנושא.
- **יום 100:** מועצת המנהלים, דרך משרד התיירות והממשלה, תחוקק כחוק (או כהחלטת ממשלה) את תוכנית פיתוח מחוז הצפון. המחוז יוגדר כ"מחוז שיפור תירות" עם TIF ויאושר המימון הנדרש.
- **יום 190:** חתימת הסכם הפיתוח והגדרת מחוז הצפון כ"מחוז שיפור תירות" עם TIF. הקמת קרן השקעות והנפקת אגרות חוב.
- **מעבר ליום 190:** עבודות הפיתוח מתחילות ונמשכות עד להשלמתן לפי התוכנית. תוספת ההכנסות ממס (הצמיחה בהכנסות ממס) נגבית כל שנה עם תשלום החזר של היזם (החזר הישיר), ומשולמת למחזיקי אגרות החוב דרך קרן ההשקעות.
- **לאחר 10 שנים מיום 190:** האזור חדל להיות "אזור שיפור".

המלצות לרגולציה ולחקיקה ברמה הארצית

- כדי ליישם את תוכנית פיתוח מחוז הצפון כ"מחוז שיפור תירות" יש לנקוט כמה צעדים ברמה הארצית. יש לתקן את חוק ההשקעות ואת צו עידוד ההשקעות, ולקבוע נהלים שונים במחוז עצמו. לכן מומלץ:
- להגדיר את מחוז הצפון כ"מחוז שיפור תירות" באמצעות חקיקה בכנסת או בהחלטת ממשלה.
 - להקים את מנהלת-העל הצפונית כחלק מהרשות לפיתוח הגליל. אין צורך להמציא גוף חדש, ומומלץ להקים את המנהלת בתוך גוף ותיק ומנוסה.
 - לקבוע שהמנהלת תהיה מורכבת מ-9 או 11 חברים, המיצגים את משרדי הממשלה ואת המגזר הפרטי והמוניציפלי.
 - לקבוע שהמנהלה תהיה בעלת סמכויות ברורות ומוגדרות בחוק מחוז התיירות, והחלטותיה יחייבו את כל הצדדים.
 - לקבוע אחוז דיפרנציאלי של החזר כהלואה בריבית נקובה, בהתאם לתחום ההשקעה במחוז, כדי להעלות את יעילות ההשקעה ואת הכדאיות שלה.
 - להנפיק אגרות חוב פטורות ממס על מנת למשוך כמה שיותר משקיעים, ולהפוך את ההשקעה ב"מחוז שיפור התיירות" לאטרקטיבית עבור משקיעים מוסדיים ופרטיים.
 - להכניס שינויים בחוק השקעות ההון של משרד התיירות ולהעביר את פעילויות ההשקעה במחוז הצפון לתוך מסגרת "מחוז שיפור התיירות" למשך תקופה מוגדרת. נוסף על כך, להשתמש בצו עידוד השקעות הון כחלק מתוכנית שיפור התיירות בצפון.



סיכום

ענף התיירות הוא אחד ממנועי הצמיחה העיקריים במחוז הצפון. הוא מהווה כר פורה לעשייה, יזמות ותעסוקה לתושבי הצפון, ומתאפיין בפוטנציאל התפתחות גבוה בשל המבחר והמגוון של אתרי התיירות המצויים בו.

גופים רבים עוסקים בפיתוח התיירות במחוז הצפון, הגדול שבהם הוא משרד התיירות, המפעיל כמה תוכניות להשקעה בתיירות במחוז זה. ישנם גם פרויקטים תיירותיים רבים ביוזמה פרטית ומוניציפלית, העומדים על הפרק וזקוקים להשקעות; רובם ככולם סובלים משלושה קשיים מרכזיים: קושי בירוקרטי, קושי פיננסי וקושי הנגה בשל מדיניות הקצאת הקרקעות של מנהל מקרקעי ישראל.

כדי לממש את הפוטנציאל הטמון בענף התיירות בצפון ולהפוך את התיירות למנוע פיתוח כלכלי, וכדי לפתור את הקשיים העומדים בפני הענף ולקדם את הפרויקטים ואת היוזמות שעומדות על הפרק – מוצע מודל פיננסי נפוץ בעולם (במיוחד בארצות הברית), הידוע בשם TIF או מימון מצמיחה במס. על פי מודל זה, מחוז הצפון יוגדר כ"מחוז שיפור תיירות" למשך 10 שנים. המחוז ינוהל על ידי מנהלת-על שתהיה מעין אגד רשויות. המנהלת תבחר את הפרויקטים להשקעה, תקבע את התנאים והנהלים בתוך המחוז (כמו אחוז ההחזר כהלוואה ואחוז ההחזר ב-TIF) ותהיה אחראית על פיתוח התשתיות. ההשקעות שתוקם תגייס כספים, תנפיק אגרות חוב למשקיעים, ותעניק הלוואות ליזמים שיתחייבו באחוז החזר עצמי. אימוץ מודל זה בישראל יאפשר למדינה לנצל את הפוטנציאל הכלכלי הטמון בפיתוח ענף התיירות במחוז הצפון. מומלץ אפוא לחוקק את התוכנית כחוק (או כהחלטת ממשלה) ולהקים את מנהלת-העל בתוך הרשות לפיתוח הגליל, כדי להתגבר על הקשיים הבירוקרטיים.



נספחים

נספח 1: רשימת פרויקטים תיירותיים (מוצעים ומומלצים להשקעה) בצפון:

פרויקטים מוצעים	שם הפרויקט	מיקום הפרויקט	עלות הפרויקט	המימון הנדרש	הערות
1	מרכז לשירותי תיירות	אכזיב			
2	תיירות ונופש כולל גן לאומי	אכזיב			
3	פיתוח תיירות בבסמת טבעון	בסמת טבעון			
4	פארק מים עירוני בית שאן	בית שאן	₪ 19,000,000		
5	מרכז תיירות - ואדי חמם	ואדי חמם			
6	קנטרי קלאב - בריכת שחייה ופעילות מסחרית	כפר מנדא	₪ 10,000,000	₪ 6,000,000	
7	פארק תיירות בכפר מנדא	כפר מנדא	₪ 8,000,000		
8	מרחצאות הבזלת - אתר ספא ונופש בגליל העליון	מועצה אזורית גליל עליון	₪ 4,000,000		
9	גן יפני - מבואות החרמון	מועצה אזורית מבואות חרמון	₪ 9,500,000	₪ 6,000,000	
10	קלאב-מד	מועצה אזורית מטה אשר			
11	מלון המחצבה	מועצה אזורית מטה אשר			
12	חניוני קמפינג מעלה יוסף	מועצה אזורית מעלה יוסף			
13	מרכז מסחרי + מלונית באגם מונפורט 1	מעלות			
14	מרכז מסחרי + מלונית באגם מונפורט 2	מעלות			
15	אטרקציות באגם מונפורט	מעלות			
16	קניון באגם מונפורט	מעלות	₪ 100,000,000		
17	Life לירדן			200,000 €	לתפעול שנתי



18	בריכת מים	נחף	ש 4,500,000	
19	בריכת שחייה בסכנין	סכנין	ש 20,000,000	
20	בין הנחלים	קיבוץ אילון	ש 4,500,000	ש 1,000,000
21	מלון נופש בשלומי	שלומי		
22	100 בקתות עץ ביער חניתה	שלומי		
23	פארק תיירות משולב בעתיקות - פארק תנ"כי ארכיאולוגי	שלומי		
24	שדרוג קנטרי קלאב	שלומי	ש 7,000,000	
25	שבילי אופניים	שלומי		
26	בריכת שחייה וקנטרי קלאב	שפרעם		
27	תיירות - מבצר דאהר אל עומר	שפרעם	ש 33,000,000	
28	פרויקט תיירות	תמרה	ש 5,000,000	
29	פארק עירוני תמרה	תמרה		
30	מיני ספא בגן השלושה			

פרויקטים מומלצים	שם הפרויקט	מיקום הפרויקט	עלות הפרויקט	המימון הנדרש	הערות
1	ארץ הגליל	אבלין	ש 1,000,000		
2	קאנטרי קלאב - מגדל העמק	מגדל העמק	ש 16,000,000		
3	חניון לילה באגם מופורט	מעלות	ש 350,000		
4	סקי מים בכבלים ופארק אתגרי	טבריה	ש 8,900,000	ש 3,500,000	
5	החייאת העיר הרומית-היהודית	טבריה	ש 9,300,000	ש 3,300,000	
6	החייאה עירונית - רחוב הגליל	טבריה	ש 6,000,000	ש 2,500,000	
7	פרויקט המזרקה	טבריה			

נספח 2:

אזור פיתוח א' למלונות, מחוז הצפון



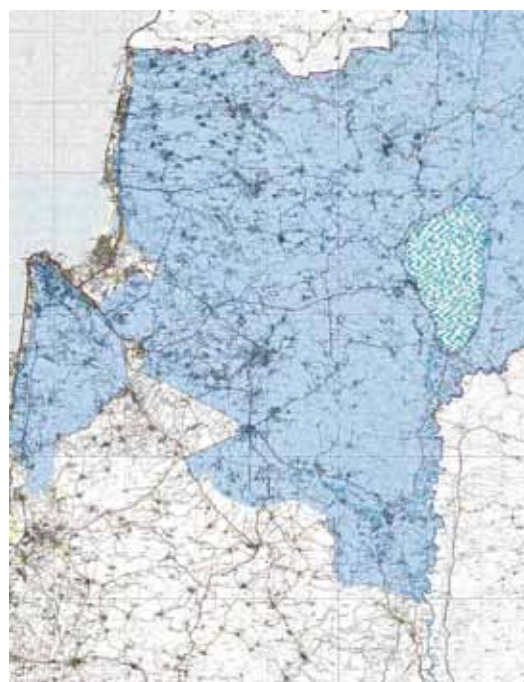
נספח 3:

אזור פיתוח א' למלונות, מחוז הצפון



נספח 4:

אזור פיתוח א' לאטרקציות, מחוז הצפון





הערות סיום

- 1 שמעון פרס, נשיא המדינה, הודעה לעיתונות מאת האוניברסיטה העברית, 20.12.2006.
- 2 חברת "צפונה: שמים את הצפון במרכז", תוכנית לפיתוח הצפון, עמ' 69, (9.2.2009) <http://www.tzafona.org.il/tzafona/open.aspx>
- 3 Devine, Theresa J. 2002. *Learning from Experience: A Primer on Tax Increment Financing*. New York City Independent Budget Office Fiscal Brief: 2 [http://www.cdfa.net/cdfa/cdfaweb.nsf/fbaad5956b2928b086256efa005c5f78/7205f9961c4c37fc86257268006dc58c/\\$FILE/New%20York%20TIF-Sept2002.pdf](http://www.cdfa.net/cdfa/cdfaweb.nsf/fbaad5956b2928b086256efa005c5f78/7205f9961c4c37fc86257268006dc58c/$FILE/New%20York%20TIF-Sept2002.pdf)
- 4 Andrew Metrick and Ayako Yasuda. 2007. "The Economic of Private Equity Funds." University of Pennsylvania: 2 http://www.bus.wisc.edu/finance/workshops/documents/yasuda_paper.pdf
- 5 חברת "צפונה: שמים את הצפון במרכז", תוכנית לפיתוח הצפון, עמ' 69, (9.2.2009) <http://www.tzafona.org.il/tzafona/open.aspx>
- 6 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, גיל ומין, מחוז ונפה, ממוצע 2007 (ירושלים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2008), לוח 2.10, (9.2.2009) http://www.cbs.gov.il/shnaton59/st02_10x.pdf
- 7 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – צפיפות האוכלוסייה לקמ"ר יבשתי (1), לפי מחוז ונפה, (ירושלים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2008), לוח 2.14, (9.2.2009) http://www.cbs.gov.il/shnaton59/st02_14.pdf
- 8 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – בלתי מועסקים, לפי צורת יישוב מגורים, מחוז מגורים, יבשת לידה ותקופת עלייה (ירושלים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2008), לוח 12.24, (19.2.2009) http://www.cbs.gov.il/shnaton59/st12_24.pdf
- 9 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מאגר הנתונים (ארכיון), מאגר ממוחשב 2006.
- 10 ש.ם.
- 11 ש.ם.
- 12 ש.ם.
- 13 משרד האוצר, הצעת תקציב משרד התיירות 2007 (ירושלים, 2007), עמ' 17, כג, <http://ozar.mof.gov.il/budget2007/docs/tayarut.pdf>
- 14 משרד האוצר, הצעת תקציב משרד התיירות 2009 (ירושלים, 2009), עמ' 24, <http://www.mof.gov.il/BudgetSite/StateBudget/Budget2009/MinisteriesBudget/Economy/Lists/List2/Attachments/2/tourism2.pdf>
- 15 משרד התיירות, אתר האינטרנט של משרד התיירות, <http://www.tourism.gov.il/GOVheb/Ministry+of+Tourism/Tourism+Development/hothouses+tourism.htm>



- 16 משרד האוצר, הצעת תקציב משרד התיירות 2009 (ירושלים, 2009), עמ' 20,
<http://www.mof.gov.il/BudgetSite/StateBudget/Budget2009/MinisteriesBudget/Economy/Lists/List2/Attachments/2/tourism2.pdf>
- 17 משרד התיירות, אתר האינטרנט של משרד התיירות, <http://www.tourism.gov.il/GOVheb/Ministry+of+Tourism/Tourism+Development/development+areas+maps.htm>
- 18 משרד התיירות, צו לעידוד השקעות הון 2007, חלק א (ירושלים, 2007), http://www.tourism.gov.il/other/campaigns/israel/maanak/Nispah_b1_tzav.pdf
- 19 שם, חלק ב http://www.tourism.gov.il/other/campaigns/israel/maanak/Nispah_b2_tzav.pdf
- 20 שם, חלק ג http://www.tourism.gov.il/other/campaigns/israel/maanak/Nispah_b3_tzav.pdf
- 21 אתר האינטרנט של משרד התיירות, <http://www.tourism.gov.il/GOVheb/Ministry+of+Tourism/Tourism+associations.htm>
- 22 ריאיון עם עומר כהן, מנהל עמותת התיירות סובב כנרת, מיום 3.3.2009.
- 23 יצחק בכר, "כלים פיננסיים לפיתוח הצפון", מכון מילקן, 2008, עמ' 23.
- 24 שם, עמ' 32.
- 25 שם, נספח 1, עמ' 98.
- 26 שם, עמ' 44.
- 27 שם, נספח 1, עמ' 140.
- 28 שם, נספח 2, עמ' 224–225.
- 29 שם, נספח 2, עמ' 224.
- 30 Naccarato Rose. 2007. *Tax Increment Financing Opportunities and Concerns*. Council of Development Finance Agencies, Ohio USA: 2 [http://www.cdfa.net/cdfa/cdfaweb.nsf/fbaad5956b2928b086256efa005c5f78/3c832f194c822be4862572dc004c31e1/\\$FILE/Tax%20Increment%20Financing.pdf](http://www.cdfa.net/cdfa/cdfaweb.nsf/fbaad5956b2928b086256efa005c5f78/3c832f194c822be4862572dc004c31e1/$FILE/Tax%20Increment%20Financing.pdf)
- 31 Kenneth W. Bond. 2004. *Tax Increment Financing — Can You? Should You?*. Squire Sanders, New York City: 1 [http://www.cdfa.net/cdfa/cdfaweb.nsf/fbaad5956b2928b086256efa005c5f78/2c745dda3d933c1d8625714c007228dc/\\$FILE/SSDTIFPaper.pdf](http://www.cdfa.net/cdfa/cdfaweb.nsf/fbaad5956b2928b086256efa005c5f78/2c745dda3d933c1d8625714c007228dc/$FILE/SSDTIFPaper.pdf)
- 32 Devine, Theresa J. 2002. *Learning from Experience: A Primer on Tax Increment Financing*. New York City Independent Budget Office Fiscal Brief: 2 [http://www.cdfa.net/cdfa/cdfaweb.nsf/fbaad5956b2928b086256efa005c5f78/7205f9961c4c37fc86257268006dc58c/\\$FILE/New%20York%20TIF-Sept2002.pdf](http://www.cdfa.net/cdfa/cdfaweb.nsf/fbaad5956b2928b086256efa005c5f78/7205f9961c4c37fc86257268006dc58c/$FILE/New%20York%20TIF-Sept2002.pdf)
- 33 Council of Development Finance Agencies. *TIF Case Study — Retail Power Center Branson Hills, Missouri*. Ohio USA: 1 [http://www.cdfa.net/cdfa/cdfaweb.nsf/fbaad5956b2928b086256efa005c5f78/95ba7d84af8df503862572790051d8b6/\\$FILE/TIF%20Case%20Study-Retail%20Power%20Center.pdf](http://www.cdfa.net/cdfa/cdfaweb.nsf/fbaad5956b2928b086256efa005c5f78/95ba7d84af8df503862572790051d8b6/$FILE/TIF%20Case%20Study-Retail%20Power%20Center.pdf)
- 34 Gregory Hummel. 2007. *Tax Increment Financing — Typical Improvements and Tax-Exempt Bonding Considerations*. Bell Boyd & Lloyd LLP, Chicago: 2 [http://www.cdfa.net/cdfa/cdfaweb.nsf/fbaad5956b2928b086256efa005c5f78/afcd87f9a87a5a498625738d00688432/\\$FILE/Hummel.pdf](http://www.cdfa.net/cdfa/cdfaweb.nsf/fbaad5956b2928b086256efa005c5f78/afcd87f9a87a5a498625738d00688432/$FILE/Hummel.pdf)



- Downtown Resources. 2006. *South Lake Tahoe Tourism Improvement District Management District Plan*. South Lake Tahoe Lodging Association: 4
http://southtahoetourism.com/uploads/South_20Lake_20Tahoe_20MDP8_206-6-06.pdf ³⁵
- Kenneth W. Bond. 2004. *Tax Increment Financing — Can You? Should You?*. Squire Sanders, New York City: 4 [http://www.cdfa.net/cdfa/cdfaweb.nsf/fbaad5956b2928b086256efa005c5f78/2c745dda3d933c1d8625714c007228dc/\\$FILE/SSDTIFPaper.pdf](http://www.cdfa.net/cdfa/cdfaweb.nsf/fbaad5956b2928b086256efa005c5f78/2c745dda3d933c1d8625714c007228dc/$FILE/SSDTIFPaper.pdf) ³⁶
- Council of Development Finance Agencies. *TIF Case Study — Retail Power Center Branson Hills, Missouri*. Ohio USA: 1 [http://www.cdfa.net/cdfa/cdfaweb.nsf/fbaad5956b2928b086256efa005c5f78/95ba7d84af8df503862572790051d8b6/\\$FILE/TIF%20Case%20Study-Retail%20Power%20Center.pdf](http://www.cdfa.net/cdfa/cdfaweb.nsf/fbaad5956b2928b086256efa005c5f78/95ba7d84af8df503862572790051d8b6/$FILE/TIF%20Case%20Study-Retail%20Power%20Center.pdf) ³⁷
- Division of Tourism. 2004. *Missouri's Funding for Tourism Promotion*. Division of Tourism, Jefferson City, Missouri: 1 <http://industry.visitmo.com/LinkClick.aspx?fileticket=fPpVoYHNecg%3D&tabid=330&mid=1043> ³⁸
- New City America Inc. 2008. *San Francisco Tourism Improvement District Management District Plan*. New City America Inc., San Francisco, California: 5
שם: 6. ³⁹
- שם 24. ⁴⁰
- Andrew Metrick and Ayako Yasuda. 2007. "The Economic of Private Equity Funds." University of Pennsylvania: 2 http://www.bus.wisc.edu/finance/workshops/documents/yasuda_paper.pdf ⁴¹
- ⁴²

FELLOWS | KORET
PROGRAM | MILKEN INSTITUTE

תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן
בית מילקן, רחוב תל חי 13
ירושלים, 97102

info@kmifellows.org
www.kmifellows.org