

ייעול הליכי תכנון לתשתיות תיירותיות

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, להנחות את שר האוצר לתקן את חוק התכנון והבניה, תשכ"ה- 1965 (להלן – החוק), על פי העקרונות הבאים:

1. הגדרת "תשתית לאומית" האמורה בחוק, תכלול גם "תשתית לצרכי תיירות". במסגרת זו, תוגדר "תשתית לצרכי תיירות", כ"מתחם תיירותי הכולל לפחות 500 חדרי אכסון תיירותי ו/או ארבעה מתקני אכסון תיירותיים נפרדים ו/או מתקני אכסון תיירותיים בפריסה ארצית או אזורית הכוללים יחד לפחות 300 חדרי אכסון תיירותי, ששר התיירות הכריז עליהם כ"תשתית לצורכי תיירות". תכניות לתשתית לצורכי תיירות יכול שיכללו גם אתר או תשתית המשמשים כגורמי משיכה תיירותיים, המשולבים בפעילות התיירותית ותורמים לה, ככל שהם נדרשים לפעילות התיירותית.

2. בסעיף 6א לחוק ייקבע שבדיון בתכנית לתשתית לצורכי תיירות, נציג שר התיירות יהיה חבר במקומו של נציג שר אחר.

3. להנחות את שר האוצר לתקן את החוק במסגרת הוראת שעה למשך שנתיים כדלקמן:

א. לתקן את סעיף 62א(1א)(3) לחוק, הדין בתכנית בסמכות ועדה מקומית עצמאית, כך שבתכנית המגדילה את שטחי הבניה במגרש המיועד למלונאות, ניתן יהיה לקבוע, בנוגע לבניין שטרם החלה בנייתו, שהשטחים הנוספים, כולם או חלקם, ישמשו למגורים ובלבד שהיקף שטחי הבניה למגורים לא יעלה על 20% מהשטח הכולל המותר לבניה למלונאות במגרש, בתוכנית שאישרה הועדה המחוזית.

ב. לבדוק את האפשרות להחיל את הקבוע בסעיף א' לעיל, לשילוב מגורים במגרש למלונאות, גם על תכנית המשנה ייעודו של מגרש למלונאות לפי סעיף 62א(1א)(9).

ג. משרד התיירות יבחן דרכים לשמר את הייעוד המלונאי.

דברי הסבר

רקע כללי

מדינת ישראל התברכה במספר רב של אתרי תיירות בעלי חשיבות בינלאומית. על אף יתרון יחסי זה, הפוטנציאל הכלכלי-תיירותי של ישראל ממומש בצורה חלקית בלבד. ניצול הפוטנציאל התיירותי של המדינה, יש בו כדי להיות מנוע צמיחה מרכזי של המשק, אשר יביא הן הכנסות ישירות והן הכנסות עקיפות, וכן יביא להגדלה משמעותית של היקפי התעסוקה בפריסה ארצית רחבה. אחת הדרכים למימוש הפוטנציאל התיירותי של מדינת ישראל הינו הגדלת היצע חדרי המלון, המהווים חלק מרכזי במוצר התיירותי הישראלי. הגידול בהיצע החדרים נעשה עד כה בהיקפים מצומצמים. הצוותים המקצועיים במשרד התיירות ומעבודות שנעשו בעבר עולה כי ישנן שתי סיבות עיקריות בגינן היצע חדרי האכסון אינו גדל בצורה משמעותית יותר בשנים האחרונות:

הסיבה הראשונה היא התמשכות הליכי התכנון וקבלת ההיתרים, האורכים כיום מספר רב של שנים, וכאשר לא אחת נדרש למעלה מעשור לצורך השלמת הליך הבניה. סיבה נוספת להעדר פיתוח התשתיות היא הפער שבין התשואה הממוצעת בענף לבין רמת הסיכון הגבוהה בכלל, ובפרט בשל המשברים הגיאופוליטיים שפוקדים את מדינת ישראל. אלה גורמים לקשיים בקבלת מימון מהגופים הפיננסיים ולהגדלת עלות ההון בפרויקט. נסיבות אלה מובילות להפיכת ההשקעה המלונאית לברת סיכון, ולחשש לפגיעה בהיצע התיירותי. בפועל, הגדלת ההיצע בתשתיות האכסון המלונאי יכולת להוות מנוע לתחרות בשוק, להפחתת מחירים, וכתוצאה מכך, לשפר את אטרקטיביות המוצר התיירותי הישראלי ועמה את כמות התיירים הנכנסת לישראל.

התפתחות ענף התיירות בעשור האחרון

כאמור, בעשור האחרון ענף המלונאות התאפיין בסטגנציה ובסביבת מחירים גבוהה. בשנת 2005 פעלו בישראל 334 בתי מלון, עשור מאוחר יותר מספר בתי המלון נאמד ב- 366 גידול של כ- 10% בלבד. לעומת זה, מספר לינות התיירים גדל בעשור האחרון ב- 35%, מספר לינות תיירים פר חדר גדל בעשור האחרון בכ- 27%¹. התפתחות הפדיון הממוצע לחדר (מחיר ממוצע ללילה) פותחת מקום לדאגה שכן מספר זה גדל בעשור האחרון ב- 74%. נתונים אלה מסבירים בחלקם את השפעת הפער שבין הביקוש הגבוה ביחס להיצע המצומצם על עלות הלינה בישראל². עם זאת, יש לציין במקביל כי החל משנת 2001 חלה ירידה חדה בענף התיירות בעקבות המשברים הכלכליים והביטחוניים של אותם שנים, כאשר רמת תיירות הנכנסת שהייתה ערב משברים אלו שבה במלואה רק בשנת 2007. ירידה זו ומשך הזמן הארוך עד להתאוששות, הובילו לכך שיזמים רבים המתינו עם השקעות בבניית בתי מלון ובהרחבת בתי מלון קיימים, כאשר במהלך השנים האחרונות שיעורי התפוסה בישראל יציבים (נעים סביב 66%) ומוצעים ביחס למקובל בעולם.

לאור האמור, בכדי לאפשר את הגדלת מספר התיירים וליצור אטרקטיביות למוצר התיירות הישראלי, יש צורך להקים תשתיות אכסון הולמות לקליטת תיירים, באופן יעיל ומהיר יותר

¹ נתונים אלו אינם מתייחסים ללינות תיירים בדירות להשכרה של Airbnb.

² קיימים גורמים נוספים שהביאו לעליית המחירים כגון עליית מחירים (אינפלציה), עלייה בתשלומים קבועים (כגון ארנונה), עלייה בשכר העבודה וכו'.

ובאופן שיעודד את המערכת בנקאית הפיננסית לסייע במימון פרויקטים.

להלן התיקון המוצע:

סעיף 1

מרכיב הקרקע מהווה מרכיב קריטי בהשקעה המלונאית ובפרט ההליך התכנוני הקשור בקרקע. יכולת המימוש של קרקע מלונאית מושפעת מההליך התכנוני הנדרש וכמובן מהתשואה הצפויה בפרויקט, שהיא עצמה מושפעת ממשיך ההקמה הצפוי. המשרד בדק ומצא שזמן ההקמה הממוצע להקמת מלון נאמד ב כ- 10 שנים ויותר מיום רכישת הקרקע. קיצור של שנה אחת בהליך התכנוני ובקבלת ההיתרים עשוי להיות קריטי בשיקול הפיננסי של הפרויקט, כך שהתשואה הפנימית של תזרים הפרויקט עולה משמעותית מקיצור של שנה ומעלה בזמן ההקמה הכולל.

על מנת לקצר את הליכי התכנון מוצע לתקן את חוק התכנון והבניה, תיקון אשר יביא לקיצור של הליכי התכנון ובניה, וכתוצאה מכך, יאפשר פיתוח משמעותי של תשתיות התיירות, ובתוך כך, תוספת משמעותית של חדרי מלון לענף התיירות.

תיקון 60 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה- 1965, קבע את הקמתה של ועדת התשתיות הלאומיות, אשר נועדה, בין היתר, לייעל את הליכי התכנון והבניה במקרים של תשתיות לאומיות.

התיקון המוצע נועד לאפשר מסלול תכנוני מהיר יותר ופשוט יותר שיסייע בהסרת החסמים הקיימים כיום, ויביא עמו תנופת פיתוח והשקעות בענף התיירות.

כך, לאור הצורך הממשי בקיצור וייעול הליכי התכנון להקמת תשתית לצרכי תיירות, אשר הינו חיוני ביותר ליזמות להקמתם ולהצלחתם העתידיות, מוצע לתקן את חוק התכנון והבניה על ידי הוספת ענף התשתיות התיירותיות להגדרת "תשתיות לאומיות" האמור בסעיף 1 לחוק, וצרוף נציג שר התיירות כממלא מקום לוועדה הארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות. כך שבפועל, שר התיירות יוכל להכריז על מתחם או תכנית הכוללת מספר מתקני אכסון בפריסה ארצית, הכוללים 500 חדרי אכסון תיירותי ו/או ארבעה מגרשים ו/או מתקני אכסון תיירותיים בפריסה ארצית או אזורית הכוללים יחד לפחות 300 חדרי אכסון תיירותי שיוגדרו כתשתית לצרכי תיירות, אשר תדון במסגרת הוועדה לתשתיות לאומיות.

על מנת ליעל את ההליך, ככל שהתוכנית אשר תוגדר כתשתית לצרכי תיירות והיא תכלול הקמתם של אתרים או תשתיות המשמשים כגורמי משיכה תיירותיים, היא תידון במסגרת הוועדה לתשתיות לאומיות.

ההסדר המוצע נסמך על הסדר קיים, זאת במסגרת הוועדה לתשתיות לאומיות, ומשתלב באופן מלא עם פעילות הממשלה לייעול ולזירוז הליכי התכנון על כלל היבטיהם.

סעיף 2

במסגרת ההסדר המוצע תדון הוועדה לתשתיות לאומיות בתכניות העוסקות בתשתיות אכסון מלונאי, לפיכך ישנו צורך בצירוף נציג משרד התיירות להרכב הוועדה כממלא מקום של שר אחר, אותו ימלא גורם מקצועי בעל המומחיות בכל הנוגע לפיתוח והקמה של תשתיות אכסון מלונאיות, על מנת שעמדת משרד התיירות האמון על פיתוח היצע המלונאות בישראל תבוא לידי ביטוי במסגרת דיוני הוועדה.

לאור האמור, מוצע לתקן החוק ולהוסיף להרכב הוועדה את נציג שר התיירות כממלא מקום.

סעיף 3

החזר ההשקעה של המיזם המלוואי מאופיין בתקופת זמן ארוכה אשר מגדילה את רמת הסיכון של הפרויקט ומקשה על העמדת יחסי כיסוי מתאימים במודל הפיננסי של הגורם המממן. לאור הסיכון המאפיין את ענף התיירות מספר הגורמים הממנים היום את התעשייה אינו גבוה ולכן פרמיית הסיכון הנגבית גבוהה ביחס לענפים אחרים. ככל שהמיזם המלוואי יוכל להקדים את ההכנסות, כך יקטן הסיכון בפרויקט וכן התשואה הפנימית של הפרויקט תגדל, בד בבד יוכל הגורם המממן להעמיד שיעור הון גדול יותר בעלות נמוכה יותר. עירוב שימושים של מלונאות ומגורים במבנה מלוואי מקובלת בעולם ואינה פוגעת במרקם העדין בין המיזם המלוואי לסביבה ומשתלבת עם מאמצי המדינה להרחבת היצע הדיור. לפיכך, מוצע לאפשר כהוראת שעה למשך שנתיים, באזורים בהם ישנן ועדות מקומיות עצמאיות, להמיר מחצית מהגדלת השטח הכולל המותר לבניית מלונאות, בהתאם לסעיף 62א(1א)(3) לחוק, לייעוד של מגורים. כך שבפועל יוסמכו הוועדות המקומיות העצמאיות, כהגדרתן בחוק, לאשר תוספת של 20% לזכויות הבניה הקיימות לטובת בנייה למגורים, וזאת בבניין שטרם החלה בנייתו. מוצע, לבחון כי גם במקרה של הסבת מבנה, תוך שינוי ייעוד לייעוד מלוואי, ניתן יהיה להוסיף 20% תוספת לזכויות הבניה הקיימות לזכויות לייעוד של מגורים. משרד התיירות יבחן דרכים לשמר את הייעוד המלוואי במסגרת תוספת זכויות הבניה כאמור לעיל.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

ייעול הליכי התכנון והבניה והגדלת הכדאיות הכלכלית בהקמת בתי מלון צפויים להביא לגידול בהתחלות הבניה של מלונות, להגדלת התחרות בענף המלונאות וכתוצאה מכך, יכולים להביא בטווח הבינוני להוזלת מחירי הנופש בישראל. הגברת התחרות והורדת המחירים צפויה לפתוח שווקים חדשים של תיירות למדינת ישראל ובכך להגדיל את מספר התיירים המבקרים בארץ.

תקציב

לא רלוונטי

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

סיווגים

סיווג ראשי : 07חקיקה ממשלתית ;

תחום פעולה עיקרי : 05תשתיות וסביבה ;

מוגש על-ידי שר האוצר
ועל-ידי שר התיירות

כ"ט בחשון התשע"ו
11 בנובמבר 2015

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: ייעול הליכי תכנון התשתיות תיירותיות

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

להורות לשר האוצר לתקן את חוק התכנון והבניה, תשכ"ה- 1965 (להלן – החוק), באופן בו בהגדרת "תשתיות לאומיות" תיכלל גם "תשתיות לצרכי תיירות", כפי שתוגדר ובדיונים כתכנית לתשתיות לצורכי תיירות, נציג שר התיירות יהיה חבר במקומו של נציג שר אחר כמו כן להורות לשר האוצר לתקן את החוק במסגרת הוראת שעה למשך שנתיים באופן בו ניתן יהיה לקבוע שהשטחים הנוספים שיתווספו לייעוד מלונאי, ישמשו למגורים ובלבד שהיקף שטחי הבניה למגורים לא יעלה על 20% מהשטח הכולל המותר לבניה למלונאות במגרש, בתוכנית שאישרה הועדה המחוזית. כמו כן תבדוק את האפשרות להחיל זאת, גם על תכנית המשנה בייעודו של מגרש למלונאות כמו גם לבחון דרכים לשמר את הייעוד המלונאי.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין מניעה או קשיים משפטיים לאשר את ההצעה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

משרד האוצר – תומך

משרד המשפטים – תומך

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

אין מניעה משפטית לאישור ההצעה.

היועץ המשפטי
אשרה התיישבות
תפקיד

עובד קדמי
שם

חתימה