



12.2.26

התנגדות מנהל קהילתי תלפיות מזרח וארנונה הצעירה לתכנית מרכז כנסים במתחם הרכס

1235712

התכנית מציעה בינוי של מרכז כנסים רב תכליתי בסמוך למתחם מלונות הרכס, שיכלול אולם מליאה ואולמות התכנסות קטנים יותר. בנוסף, התכנית כוללת הקמה של חניון תת קרקעי לרכבים ואוטובוסים, שישרת את המרכז ואת המלונות הסמוכים. במתחם קיימים שני מבנים לשימור שישולבו בבינוי התכנית.

תחום התכנית כולל בתוכו שני מבנים לשימור, ששימשו בעבר לחוות הלימוד החקלאית שהקימה רחל ינאית, ופעלה במקום משך שני עשורים עד למלחמת העצמאות (1928-1948). המבנים עצמם נבנו ע"י האדריכלים המפורסמים ריכרד קאופמן וליאופילד קראקואר, והחוה כללה גם מטעים, כרמים, לולים ומכוורות. שכונת ארמון הנציב בנויה על "רכס ארמון הנציב" - מתחם עשיר בסיפורים היסטוריים, ארכיאולוגיים, גיאוגרפיים, יהודיים וציוניים, והחוה הינה חלק מהמכלול ההיסטורי והתרבותי הרחב של השכונה.

כיום, בחוות הלימוד קיימות יוזמות מתוך הקהילה, להפיכתה למוקד היסטורי, תרבותי ותיירותי במטרה לחשוף את הסיפור ההיסטורי הייחודי הזה ולהשיב לתחייה את מבנה חוות הלימוד והשטח החקלאי הסובב אותו כמרכז חקלאי ותרבותי. מדובר בפרויקט בעל ערך עצום לשכונה ולעיר בכלל.

השטחים הסמוכים, ע"פ תכנית 4711 משנת 2011, מיועדים למלונאות, וטרם שווקו ע"י רמ"י ליזמים. תכנית זו (מצ"ב מטה התשריט שלה) משאירה מעט שטחים ציבוריים פתוחים בין המלונות, המיועדים בעיקר למעברים, ומיקומם אינו קשור למבנה החווה עצמו, על אף שהחקלאות הינה במרכז מהות המבנה והשימור שלו.





בימים אלה מקדם אגף תכנון בעיריית ירושלים, שיח מול רמ"י, במטרה לנסות ולאחד את זכויות הבניה של שני שטחי המלונאות לשטח אחד, כך שישאר שטח פתוח, המחובר למבנים ההיסטוריים ומאפשר חיבור של השימור גם לחקלאות ולשטח פתוח, וחיבור של כל המכלול הזה לטובת תושבי השכונה ובהמשך ליוזמה הקהילתית הקיימת.

לכן, אנו מתנגדים לכך שהשימושים המוצעים במבנה לשימור כוללים שימושי תיירות, תרבות ומסחר ושימושים תומכי מרכז כנסים בלבד, ומבקשים הוספת שימוש לקהילה, על מנת לאפשר את החיבור בין המבנים לשימור לשטח החקלאי, בהתאמה לחזון המקודם ולתכנית החלפת השטחים והחיבור בין המבנה ההיסטורי לשכונה ולקהילה.

בברכה,
שמעון עזרא, יו"ר הנהלת מנהל תלפ"ז וארנונה הצעירה
יעל גרנביץ, מתכנתת אורבנית – קהילתית.



מינהל קהילתי ע"ש שאלתיאל (ע.ר.)
THE SALTIEL COMMUNITY CENTER

תצהיר עו"ד

בעל ת.ז. 054498019

אני החתום מטה, שמעון עזרא

לאחר שהוזהרתי כי עליו לומר אמת וכי אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא אעשה כן, מצהיר בזה כדלקמן:

1. העובדות עליהן מסתמכת ההתנגדות אשר אליה מצורף תצהיר זה נכונות למיטב ידיעתי.
2. אני שומר לעצמי את הזכות להוסיף טענות, חוות דעת ואסמכתאות להתנגדות זו.
3. אני מצהיר כי השם דלעיל הוא שמי, החתימה דלהלן הינה חתימתי, וכי תוכן תצהיר זה אמת.

חתימה: 

שם: שמעון עזרא

תאריך: 12.2.26

אישור עורך דין

אני הח"מ  עו"ד, מאשרת כי ביום 12/02/26 הופיע בפניי הי"ה 054498019 בעל ת.ז. ולאחר שהוזהרתי כי עליו לומר את האמת בלבד ואת האמת כולה, וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר את נכונות הצהרתו הנ"ל וחתם עליה בפניי.

שמחה אוליאל, עו"ד
מ.ר. 44533 חותמת:

שמחה אוליאל, עו"ד
מ.ר. 44533 חתימה: 

ירושלים, 19 בפברואר 2026

לכבוד
ועדת המשנה להתנגדויות
הועדה המחוזית לתכנון ולבניה - מחוז ירושלים
שלומציון המלכה 1
ירושלים

ועדה נכבדה,

הנדון: התנגדות - תכנית מספר 101-1235712 'מרכז כנסים במתחם הרכס ירושלים'

בשם מרשתנו, חברת קליר כימיקלים ייצור ושיווק בע"מ, בעלת הזכויות במקרקעין הידועים כחלקה 57 בגוש 30152 (להלן: "המתנגדת" ו- "מקרקעי המתנגדת" בהתאמה), ובהתאם לסעיפים 100 ו-103 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – "החוק"), מוגשת בזאת התנגדות לתכנית 101-1235712 להקמת מרכז כנסים במתחם הרכס ירושלים (להלן – "התכנית המופקדת").

א. מקרקעי המתנגדת ומהות ההתנגדות

1. כאמור המתנגדת הינה בעלת הזכויות במקרקעין הידועים כחלקה 57 בגוש 30152 (להלן – "המקרקעין") הצמודים לשטח התכנית המופקדת. כמתואר בתצ"א להלן:



2. במקרקעי המתנגדת מאושרת תכנית 101-0531640 'מגרשים למלונאות בטיילת ארמון הנציב, מגרשים 3 ו-4 לפי תכנית 4711' משנת 2019 (להלן – "התכנית השכנה").

A

סידי, אוסטרליה
50 Carrington St, NSW 2000
T. +61-2-90606206

באר שבע
גב ים, רחוב האנגליה 77
ט. 03-6071450
פ. 08-6155780

תל אביב
מגדל אלקטרה, ינאל אלון 98
ט. 03-6078607
פ. 03-6078666

ירושלים
פארק העברית, בניין 2, ישעיהו ליבוביץ 30
ט. 02-5607607
פ. 02-5639948

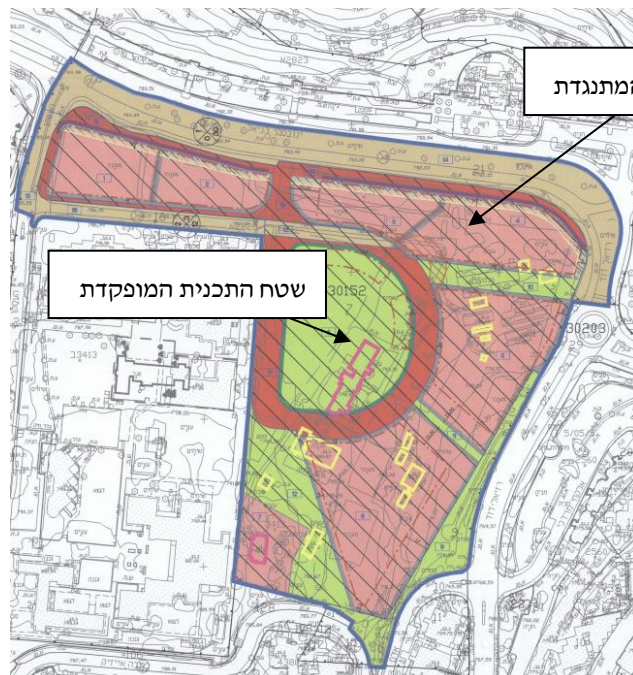
3. כפי שנפרט להלן, התכנית המופקדת עוסקת במקרקעין הסמוכים למספר מגרשים הצופים על העיר העתיקה והר הבית, ובהם מתוכננת הקמת חמישה בתי מלון, בהם אלפי חדרי אירוח, מתוך תקווה כי אזור זה יהפוך לאזור תיירות שוקק. הקמת מרכז הכנסים בסמוך לבתי המלון תפגע בכדאיותם של חלק מן השירותים הניתנים בהם.

4. לפיכך, ההתנגדות עוסקת בארבעה נושאים עיקריים:

- א. העדר נחיצותו של אולם כנסים באזור זה, ופגיעתו הצפויה במתנגדת.
 - ב. שמירה על מרחק מינימאלי בין הבניה במקרקעין של המתנגדת לבין הבניה המוצעת במגרש נשוא התכנית המופקדת.
 - ג. חניון האוטובוסים המתוכנן בתחום התכנית המופקדת שעל פי המצב הסטטוטורי והקנייני נועד לספק פתרונות חניה לחניות אוטובוסים של המתנגדת.
 - ד. הוראות מעבר לחניות האוטובוסים של המתנגדת בזמן בניית הפרויקט (מרכז הכנסים).
5. לאחר שתשמע את המתנגדת, מתבקשת הועדה הנכבדה לקבל את התנגדותה ולהורות על תיקון התכנית המופקדת כמפורט בכתב התנגדות זה.

ב. רקע תכנוני ועובדתי רלוונטי

6. עסקינן בתכנית החלה על מקרקעין הידועים כגוש 30152, חלקה 45 בשלמותה, וחלקות 48-49 ומצויים במרכז מתחם המלונאות "מתחם הרכס" מדרום לטיילת ינובסקי בשכונת ארמון הנציב, ירושלים. תחום התכנית המופקדת כולל שטח בגודל של כ- 15.780 דונם.
7. על המקרקעין חלה כיום תכנית 4711, שבהתאם להוראותיה מייעדת את המקרקעין לשיטח פרטי פתוח וחניון אוטובוסים (פורסמה למתן תוקף ברשומות ביום 31.8.2011; להלן – **התכנית התקפה**).



8. ראו את הוראות התכנית התקפה כיום עבור השימושים המותרים במקרקעין עליהם מתוכננת הקמת מרכז הכנסים :

4.5 שטח פרטי פתוח	
4.5.1	שימושים
א.	גינון, נטיעות, ריצוף, מעברים ציבוריים, מדרגות, מעבר תשתיות ציבוריות, מרגשי משחקים, פיתוח שביל אופניים, ריהוט רחוב וכיו"ב.
ב.	כמו כן יותרו ביעוד זה שימושי מסחר, חניית אוטובוסים תת קרקעית, וכן מבנה לשימור
4.5.2	הוראות
א.	תותר בשטח זה חניית אוטובוסים למלונות ע"פ נספח מס' 5. חנייה זו תהיה תת קרקעית במלואה בלבד, בכפוף לשלבויות הביצוע שתוקבע.
ב.	יתורו שימושים מסחריים הקשורים במלונאות. בהתייעצות עם משרד התיירות החנויות תחיינה עם זיקה לתיירות כגון מוזרות, תכשיטים, ביגוד עילי וכיו"ב. לא יורשה מסחר קמעונאי של מזון למעט בתי קפה ומסעדות. שטח החנויות יוגבל ל-100 מ"ר, הכל באישור מחלקת מהנדס העיר לעת מתן היתר בנייה ורישוי עסקים.
ג.	בהתייעצות עם משרד התיירות, יותר קיום ירידים מסחריים עם זיקה לתיירות. לשם כך תותר הקמת מבנים זמניים באישור מהנדס עיריית ירושלים או מי מטעמו.
ד.	על הבניינים לשימור יוחלו ההוראות המפורטות בסעיף 6.2 "בניינים לשימור" לעיל.
ה.	השפ"פ בצירוף שטחי המסחר, הביינים לשימור וחניון האוטובוסים יופעלו ויתוחזקו על ידי אחד מבתי המלון או ע"י חברת אחזקה ע"פ תיאום מול מהנדס העיר או מי מטעמו.
ו.	תחוייב אחזקה תקינה ושוטפת הכוללת נקיון, תאורה, השקיה וכד' בכל הקשור לגינון, שבילים וכיכרות, מבנים, חניונים, גישה לחניונים וכד'.

9. כלומר, לפי סעיף 4.5.1 להוראות התכנית, השטח מיועד לשפ"פ עם מבנה לשימור, וחניון אוטובוסים תת קרקעי עבור בתי המלון.

10. המתנגדת היא בעלת הזכויות במגרש הצפוני-מזרחי למקרקעין, המיועד למלונאות ומגורים. בסמוך למגרשה של המתנגדת (ממערב לה) ישנם ארבעה מגרשים נוספים, המיועדים גם הם למלונאות ומגורים. המתנגדת ובעלי המגרשים הסמוכים, זכו במגרשים אלו במסגרת מכרזים שערכה רמ"י, ובהם נקבעו תנאים שונים הנוגעים לבתי המלון וחניותיהם.

11. התכנית המופקדת משנה את ייעוד המקרקעין בתחומה לייעוד למבנים ומוסדות ציבור, ומתכננת הקמת מרכז כנסים הכולל אולמות תרבות, אולמות התכנסות ואירועים, אולם הסעדה, שטחי תצוגה לתערוכות, סמינרים, הרצאות ועוד בשטחים כוללים בסך 21,300 מ"ר מעל הכניסה הקובעת.

ג. טיעוני ההתנגדות

1. אין צורך במרכז כנסים באזור זה של העיר, והקמת מרכז כנסים בסמוך לבתי המלון תפגע בכדאיותם הכלכלית

12. מדובר בתוכנית רחבת ידים, לבניית עשרות אלפי מטרים של אולמות ושטחי תצוגה. אולם, כלל לא ברור האם יש ביקוש ליעודים אלו באזור זה של העיר. כאמור, המקרקעין נמצאים בשכונת ארמון הנציב שבדרום מזרח העיר. בניגוד למרכז הכנסים בבנייני האומה, אשר נמצא בכניסה לעיר, מרחק הליכה מתחנת הרכבת הכבדה, ובלב רובע העסקים החדש של ירושלים, ובניגוד לפיס ארנה במרכז הספורט והמסחר העירוני, מרכז כנסים זה רחוק מאזורי העסקים, ואינו נגיש לתחבורה ציבורית, כך שמוזמני הכנסים שיערכו בו יידרשו לנסוע אליו במיוחד.

13. לא זו אף זו, במרכז מתוכננים אולמות קטנים יחסית ולא כאלו המאפיינים מרכזי כנסים עירוניים.

14. כאמור, במגרשים הסמוכים למקרקעין ישנה תוכנית משנת 2019 לבניית מספר בתי מלון, אשר יקצו גם

אולמות כנסים. ראו למשל סעיף 4.2.1 להוראות התכנית השכנה :

שימושים	4.2.1
א. אכסון מלונאי : 1. בבניין מספר 1 ייקבעו שימושי מלונאות ובכלל זה יחידות אירוח, שרותי מלון וכן כל שימוש נלווה אחר ונוסף אשר נועד לשרת את באי בית המלון, לרבות : אולמות לכינוסים, אולמות לאירועים ולשמחות, מועדון בריאות כושר וספורט, בריכת שחייה, ספא, מסעדות, מטבחים, בית כנסת, חניה, והכל בהתאם לתקנים הפיזיים לתכנון מלונות של משרד התיירות, כפי שיהיו בתוקף לעת מתן היתר הבניה להקמת בית המלון. 2. שימושי מסחר נלווים המיועדים בעיקרם לשרת את המשתמשים בשירותי המלונאות, ובלבד שהיקפם לא יעלה על 5% מסך שטח הבינוי הכולל למלונאות או 1,000 מ"ר שטח בניה מירבי, לפי הנמוך מבין השניים. 3. שימושים מיוחדים אחרים בתיאום עם משרד התיירות.	

15. וכן הוראות סעיף 4.1.1 לתכנית 101-1281419 העוסקת גם היא בבניית מלון על אחד המגרשים הסמוכים :

שימושים	4.1.1
כמאשר בתכנית מס' 101-0502062 : 1. שימושי מלונאות. 2. שימושי מגורים. 3. שימושי מסחר. 3. א. שימושי מסחר, מסחר קמעונאי שכונתי, חנויות, בתי אוכל, בתי קפה, מסעדות, משרדים מכל הסוגים, שירותים לציבור ושימושים אחרים למסחר. 4. שטח לצרכי ציבור עבור שימושים לחברה, תרבות ופנאי / או תיירות, בהיקף של 230 מ"ר.	

16. ועוד ראו הוראות סעיף 4.1.1 לתכנית 101-0489419 במגרש 1 הסמוך :

שימושים	4.1.1
א. אכסון מלונאי : 1. יותרו שימושי מלונאות ובכלל זה יחידות אירוח, שרותי מלון וכן כל שימוש נלווה אחר ונוסף אשר נועד לשרת את באי בית המלון, לרבות : אולמות לכינוסים, אולמות לאירועים ולשמחות, מועדון בריאות כושר וספורט, בריכת שחייה, ספא, מסעדות, מטבחים, בית כנסת, חניה, והכל בהתאם לתקנים הפיזיים לתכנון מלונות של משרד התיירות, כפי שיהיו בתוקף לעת מתן היתר הבניה להקמת בית המלון.	

17. כך גם קיים אולם אירועים ממול למגרש של המתנגדת, מתחת לטיילת שרובר.

18. נראה אם כן שאין כל צורך בכל כך הרבה שטחים עבור אולמות אירועים וכנסים באזור זה של העיר, וישנו חשש כי פרויקט זה יפגע בחלק מן השימושים המוצעים במלונות הסמוכים ולכן גם ברווחיות שלהם שגם כך נמצאת במצב גבולי מאוד.

19. כפי שמראה דו"ח של משרד התיירות משנת 2017, הפעלת בתי מלון סובלת מעודף רגולציה, אשר מקשה מאוד על הכדאיות הכלכלית שלה. כמו כן, מכיוון שתחום המלונאות נחשב לא יציב (והאקטואליה

הישראלית מסבירה היטב מדוע), האשראי אותו נדרשים היזמים לגייס ניתן בתנאים קשים באופן מיוחד, תוך העמדת הון עצמי גבוה מהרגיל. לאירוח כנסים ואירועים יש רכיב כלכלי משמעותי במודל הפעלת בתי מלון.

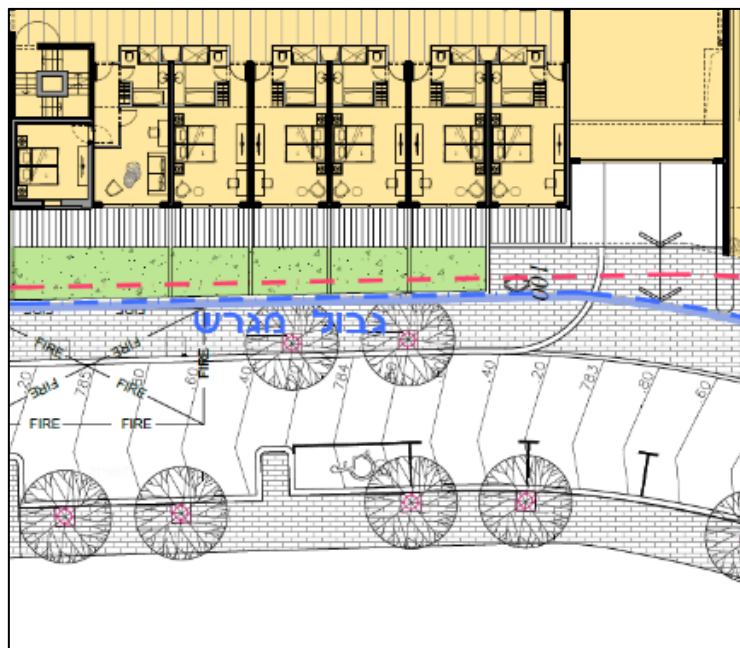
- דו"ח משרד התיירות משנת 2017 מצ"ב **כנספח א'** להתנגדות.

20. לאור זאת, המתנגדת סבורה כי הוספת מרכז כנסים בסמוך למלונות המתוכננים עלולה לפגוע בפעילותם באופן אקוטי ולמעשה לאיין את מאמצי מוסדות התכנון שאך לאחרונה אישרו במתחם זה תכניות להוספת מגורים, כמנוף כלכלי שיאפשר, סוף כל סוף, הקמת בתי המלון.

21. בהקשר זה, יש לציין כי על אף שתכנית 4711 אושרה כבר בשנת 2011 והמכרז של רמ"י פורסם בשנת 2014, עד היום לא הושלם אף אחד מבתי המלון במגרשים הסמוכים. זאת מפני שבניית בתי מלון והפעלתם כרוכה בהשקעת הון עצמי רב, והכדאיות הכלכלית שלהם נמוכה. בעלי הזכויות במגרשים השונים אף הגישו תכניות במטרה להוסיף שימוש למגורים בנוסף לשטחי המלונות, אולם אליה וקוץ בה – למשרד התיירות אין כיום תקציב במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, לתמוך בהקמת בתי מלון. **לאור זאת, שינוי היעוד במגרש הסמוך, משפ"פ ובו מתקני נופש לרווחתם של מתארחי המלונות, למרכז כנסים אשר יינגוס במלונות, ייפגע אנושות בכדאיות הכלכלית של בתי המלון.**

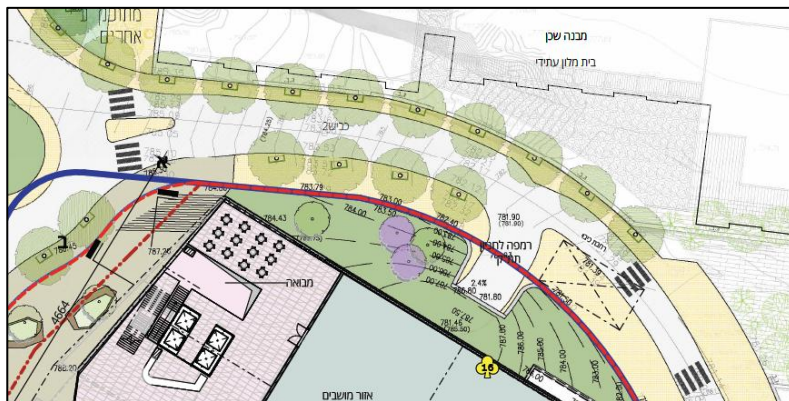
2.ג. יש לקבוע מרחק מינימלי בסך של 40 מ' בין המלון לבין מרכז הכנסים

22. כאמור, במקרקעי המתנגדת מתוכנן בית מלון ובו 400 חדרי אירוח. כפי שניתן לראות מנספח הבינוי של התכנית המתנגדת במלון זה מתוכננים חדרי אירוח בסמוך לגבול המגרש, בצד הפונה אל המקרקעין של מרכז הכנסים. חדרים אלו, עם חזית דרומית, נהנים מנוף פתוח. ראו למשל את התשריט של קומת הכניסה:



23. תכנון המבואה של מרכז הכנסים, והכניסה לחניית הרכבים הפרטיים, בסמוך לחדרים אלו תיצור רעש בלתי נסבל במשך כל שעות היום והערב, ותפגע בפרטיותם של המתארחים במלון. ראו את נספח הבינוי

של התכנית המופקדת, בו ניתן לראות כי בדופן הצפונית של מרכז הכנסים מתוכננת המבואה והכניסה לחניון.



24. כפי שניתן לראות מהדמיות התכנית אשר הוכנו ע"י היזמת, מבנה מרכז הכנסים המתוכנן צמוד לבית המלון:



25. וכן:





26. בטווח בין הבניינים מתוכנן כביש הגישה לחניון, ומאחוריו אולם האירועים – הלב הפועם של מרכז הכנסים, והחלק הרועש ביותר.

27. כתוצאה מהתכנון הפוגעני ביותר של התכנית המופקדת – במקום מאות חדרים משקיפים לנוף פתוח, כשלמרגלות המלון שטח פתוח בגודל של 15 דונם עם מבנה לשימור, יבנה בניין גבוה ביותר, בצמידות למלון, אשר יהווה חומה בנויה המסתירה את כל הנוף.

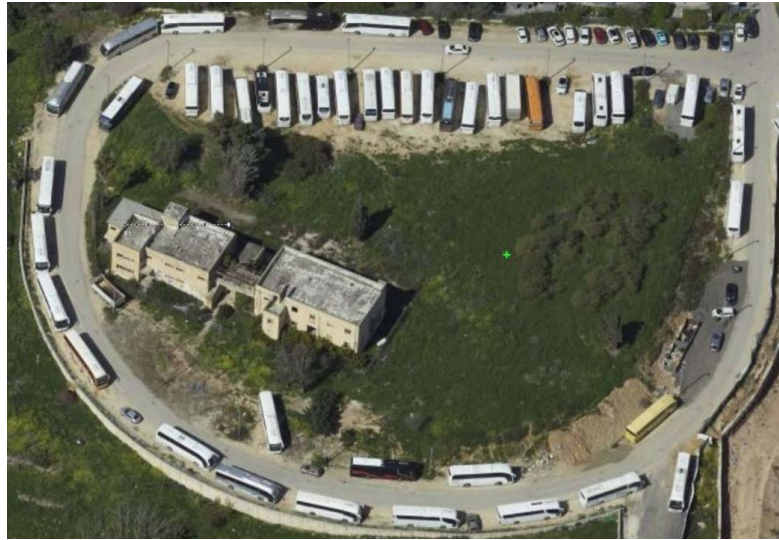
28. לפיכך, על מנת שלא לפגוע בבית המלון, יש להקפיד על מרחק מינימלי של 40 מטר לכל הפחות בין המבנים. יש להקים את מרכז הכנסים בתת הקרקע ולשמור רחבה פתוחה/כיכר, בין המלון למרכז הכנסים.

29. כאן המקום להדגיש כי בכל העולם נהוג להקים מרכזי כנסים גדולים בתת הקרקע – כמו למשל במלון InterContinental David בתל אביב, שם פועל אולם בשטח של כ-2,500 מ"ר – גדול משמעותית מהאולם המוצע – לצד אולמות נוספים וכל השטחים הנלווים, כולם בתת-הקרקע. פתרון זה מאפשר שמירה מלאה על המרחב הציבורי העילי.

- חוות דעתו של אדריכל המלון, יואל פייגין מצ"ב **כנספח ב'** להתנגדות זו.

ג. יש להרחיב את חניון האוטובוסים ולקבוע הוראות המקצות חניות מסומנות עבור מלון המתנגדת

30. כאמור, כיום עומד המגרש ריק, ומשמש לחניית אוטובוסים של תיירים המבקרים באזור ובטיילת הצופה על העיר העתיקה. ראו מתוך תצלום האוויר, המעיד על המצב כיום:



31. כאמור, המתנגדת רכשה את המגרש שלה במסגרת מכרז שערכה רמ"י. במהלכו, כחלק מתנאי המכרז, התחייבו רמ"י והחברה הממשלתית לתיירות (חמ"ת) כי במגרש נשוא התכנית המופקדת יוקם שפ"פ, וחניון תת קרקעי, בו יוקצו 28 מקומות לחנית אוטובוסים עבור בתי המלון בתחום תכנית 9,4711 מהם עבור המתנגדת.

32. כך, בנספח ו'1 למכרז, צורף חוזה למתן שירותי אחזקה וניהול – חניון אוטובוסים אשר נחתם בין החברה הממשלתית לתיירות למתנגדת. בחוזה זה נקבע כי החברה הממשלתית לתיירות (להלן – **החמ"ת**) תנהל את החניון, וכי חברת הניהול של החניון תקבע תקנון ו/או הוראות מעת לעת, כפי שייראה לה, לשם שמירתו והפעלתו הסדירה והתקינה של החניון.

- נספח ו'1 למכרז, חוזה למתן שירותי אחזקה וניהול חניון אוטובוסים – מלוונות הרכס מצ"ב **כנספח ג' להתנגדות זו**.

33. כמו כן, סעיף 4 לחוזה זה מגדיר כמה חניות אוטובוסים יוקצו לכל מגרש :

הקצאת חניות ליזמים בחניון			
א. החמ"ת תקצה מספר חניות בחניון לשימוש כל יום שהתקשר עם רמ"י בחוזה פיתוח, על פי המפורט להלן :			
מס' המגרש בתב"ע	מס' חניית אוטובוסים שיוקצו למגרש	מספר חדרי מלון מירבי	
1	4	180	
2	3	150	
3	4	180	
4	5	220	
5	6	300	
6	6	300	
סה"כ:		1,330	
		28	

מספר החניות המפורט לעיל עולה בקנה אחד עם תקן החניה העירוני הידוע במתד פרסום המכרז. היום מצהיר ומתחייב מראש, בהתחייבות שאינה חוזרת, כי לא יהיו לו כל טענות, דרישות או תביעות בקשר עם מספר החניות המפורט לעיל. כן ידוע ומוסכם על היום, כי לא יחול כל שינוי במספר החניות המפורטות לעיל במקרה של שינוי בתב"ע (לרבות שינוי בזכויות הבניה במגרש על פי התב"ע), וכי במקרה כאמור באחריות היום לדאוג על חשבונו לעמידתו בתקן החניה הנדרש ו/או בדרישות הרשות המקומית וגורמי התכנון בעניין.

34. לפיכך, לפי תנאי המכרז וחוזה זה, **זכאית המתנגדת לבדה להקצאת 9 מקומות חניה ייעודיים בחניון האוטובוסים**, שכן היא בעלת הזכויות במגרשים 3 ו-4. כמו כן, כל המלוונות יחדיו זכאים להקצאת 28 מקומות חניה ייעודיים.

היצע			
מפלס	רכב פרטי	תפעולי	אוטובוס
חניון אוטובוסים/תפעולי	—	2 משאית 9 1 משאית 7 2 משאית 2	30
קומת כניסה	131 + 14 מ"ר לניס	—	—
קומת חניה 1-	146	—	—
קומת חניה 2-	146	—	—
קומת חניה 3-	146	—	—
קומת חניה 4-	69	—	—
סה"כ	638	5	30*

מאזן חניה			
דרישה	רכב פרטי	תפעולי	אוטובוס
דרישה	638 + 14 מ"ר לניס	5	29
היצע	638	5	30
הפרש	0	0	+1

* היצע האוטובוסים כולל גם חניות האוטובוסים עבור בתי המלון הסמוכים החניות שסופקו מעבר לתקן עבור שימושים בסביבת הפרויקט בהנחיית לשכת התכנון.

35. הסכם זה אף הוסדר בתכנית 4711, בה נקבע כי המקרקעין ישמשו עבור חניון אוטובוסים למלונות:

4.5 שטח פרטי פתוח	
שימושים	
4.5.1	גינון, נטיעות, ריצוף, מעברים ציבוריים, מדרגות, מעבר תשתיות ציבוריות, מרגשי משחקים, פיתוח שביל אופניים, ריהוט רחוב וכיו"ב.
א.	כמו כן יותרו ביעוד זה שימושי מסחר, חנית אוטובוסים תת קרקעית, וכן מבנה לשימור
4.5.2	הוראות
א.	תותר בשטח זה חניית אוטובוסים למלונות ע"פ נספח מס' 5. חנייה זו תהיה תת קרקעית במלואה בלבד, בכפוף לשלבויות הביצוע שתיקבע.
ב.	יתור שימושים מסחריים הקשורים במלונאות. בהתייעצות עם משרד התיירות החנויות תהיינה עם זיקה לתיירות כגון מוזכרות, תכשיטים, ביגוד עילי וכיו"ב. לא יורשה מסחר קמעונאי של מוון למעט בתי קפה ומסעדות. שטח החנויות יוגבל ל-100 מ"ר, הכל באישור מחלקת מהנדס העיר לעת מתן היתר בנייה ורישוי עסקים.
ג.	בהתייעצות עם משרד התיירות, יותר קיום ירידים מסחריים עם זיקה לתיירות. לשם כך תותר הקמת מבנים זמניים באישור מהנדס עיריית ירושלים או מי מטעמו.
ד.	על הבניינים לשימור יחולו ההוראות המפורטות בסעיף 6.2 "בניינים לשימור" לעיל.
ה.	השפ"פ בצירוף שטחי המסחר, הבינינים לשימור וחניון האוטובוסים יופעלו ויתוחזקו על ידי אחד מבתי המלון או ע"י חברת אחזקה ע"פ תיאום מול מהנדס העיר או מי מטעמו.
ו.	תחוייב אחזקה תקינה ושטפת הכוללת נקיון, תאורה, השקיה וכד' בכל הקשור לגינון, שבילים וכיכרות, מבנים, חניונים, גישה לחניונים וכד'.

36. אולם עתה, בניגוד להתחייבויות חוזיות של המדינה כלפי המתנגדת, הוחלט בתוכנית המופקדת כי חניון האוטובוסים ישמש את המלונות ומרכז הכנסים גם יחד. סעיף 4.1.2 א' להוראות התכנית קובע כי:

	ב. הקמת חניון אוטובוסים תת קרקעי עבור אוטובוסים פרטיים הינה מחייבת. חניון האוטובוסים ייתן מענה עבור חניות האוטובוסים הנדרשות למרכז הכנסים ע"פ התקן החל בעת הוצאת ההיתר ובתוספת של 25 תאי חניה נוספים לאוטובוסים.	

37. כמו כן, נספח התנועה של התכנית מציג חניון ובו 30 מקומות חניה לאוטובוסים בלבד, ללא הקצאה מפורשת עבור בתי המלון בכלל, והמלון של המתנגדת בפרט.

38. ההנחיות המקצועיות של מנהל התכנון עבור תקני חניה קובעות כי עבור מתקני בידור התקן הוא חנית אוטובוס אחד לכל 150 מושבים.

בידור	תיאטרון או אודיטוריום	5-2 מקומות חניה ליד הכניסה האחורית לבמה 1 אוטובוס לכל 150 מושבים
-------	-----------------------	---

39. כלומר, עבור מרכז כנסים המכיל 3,000 איש יש להקצות 20 מקומות חניה. כך שעל פי התכנית המוצעת מתוכננות 10 חניות אוטובוסים בלבד, עבור 5 בתי מלון, ואלפי חדרי אירוח.

לפיכך, יש לתקן את הוראות התכנית כך ש-9 מקומות חניה מתוך חניון האוטובוסים יוקצו למתנגדת. כמו

כן, יש להרחיב את חניון האוטובוסים.

ג.4. יש לקבוע הוראות מעבר, המבטיחות חלופה ראויה לחניות של המתנגדת, לתקופת הבניה של הפרויקט

40. כמו כן, במכרז שמכוחו זכתה המתנגדת במגרש הסמוך נקבעו תנאים לעניין פתרון חניה זמני עבור האוטובוסים של המתנגדת בתחומה של התכנית המופקדת, עד להקמת החניון הקבוע. ראו נא בתנאי המכרז :

9. א. מובא בזאת לידיעת המציע כי בהתאם למוסכם בין רמ"י לעיריית ירושלים ובהתאם למכתבו של מהנדס העיר מיום 26.5.2014 המצורף כנספח ט' לחוברת המכרז, תותר חניית אוטובוסים למגרש נשוא המכרז בחלקו העילי של מגרש 8 עד להקמת חניון תת קרקעי במגרש זה, שתדחה לשלב מאוחר יותר או עד למתן פתרון אחר לחניית אוטובוסים על פי התקן.

ב. מובא בזאת לידיעת המציע כי החברה המנהלת מונתה לחנן ולבצע את עבודות הפיתוח והתשתיות הציבוריות בתחום התכנית ובין היתר להקים חניון אוטובוסים למגרשי המלונאות ולפעול כחברת ניהול של החניון והכל בהתאם לקבוע בחוזה ל - "מתן שירותי אחזקה וניהול חניון אוטובוסים - מלונות הרכס" המצורף כנספח ח' 1 לחוברת המכרז (להלן: "חוזה החניון").

ג. מובהר בזאת למציע כי מספר מקומות החניה לאוטובוסים למגרש בו זכה יהיה בהתאם לקבוע בחוזה החניון. הזוכה במכרז מצהיר ומתחייב למלא אחר כל התנאים הקבועים בחוזה החניון לרבות התשלומים הכרוכים בניהול ואחזקת החניון.

41. וכן בסעיף 4ב' לחוזה ניהול חניון האוטובוסים :

ב. הקמת החניון תבצע על פי השלבויות הבאה :

- a. בשלב ראשון, תקים החמ"ת עבור מגרשי שלב א' חניון עילי לאוטובוסים, על פי תכניות מאושרות ובקיבולת של מקומות חניה על פי המפורט בטבלה שלעיל, כולל ביצוע פיתוח ראשוני.
- b. בשלב שני, עם שיווק מגרשי שלב ב' (ככל שישווקו על ידי רמ"י), תחליט החמ"ת, על פי שיקול דעתה ובכפוף לאישור רמ"י, האם להקים חניון תת קרקעי או להמשיך את השימוש בחניון העילי או להעמיד פתרון חניה אחר לשימוש היוזמים, וכן תחליט על הצורך בהמשך עבודות הפיתוח במגרש 8.
- c. במידה ויוחלט על הקמת חניון תת קרקעי, תעמיד החמ"ת לרשות היוזמים בתקופת הקמת החניון התת קרקעי ובהתאם לצורך, חניון עילי לאוטובוסים במגרש חלופי, אשר מיקומו יהיה כפי שתקבע רמ"י על פי שיקול דעתה הבלעדי והמוחלט. היוזם מצהיר ומתחייב כי לא יבוא בכל טענה או תביעה

כלפי רמ"י או החמ"ת או כל מי מטעמן, באם יוחלט שלא להקים חניון תת-קרקעי, או לגבי מיקומו של החניון העילי החלופי.

42. בסעיף 7.1 להוראות התכנית המופקדת נקבעו שלבי ביצוע הפרויקט. סעיף זה קובע אמנם כי תותר הקמתו של החניון התת קרקעי בשלב ראשון, אך לא נקבע כי זה תנאי הכרחי.

7.1 שלבי ביצוע		
מספר שלב	תאור שלב	התנייה
1	הקמת חניון תת קרקעי	תותר הקמתו של החניון התת קרקעי בשלב הראשון, עם מענה לכלל השימושים המוצעים בתכנית, ללא הקמת השטחים העיליים.

43. כך, עלולה המתנגדת למצוא עצמה ללא מענה עבור אורחי המלון, במשך תקופת הקמת מרכז הכנסים. לפיכך יש לקבוע בהוראות התכנית הוראות מפורשות, הקובעות כי בעת הקמת הפרויקט יוקצו שטחים חלופיים לחניית אוטובוסים.

ד. לסיכום

44. כמוסבר בהתנגדות זו – על מנת לצמצם את הפגיעה במלוונות הסמוכים למרכז הכנסים ובמיוחד במלון המתנגדת שיכיל 400 חדרי מלון, לצד אולמות כנסים ואירועים, יש לערוך מספר תיקונים והבהרות במסמכיה של התכנית המופקדת.

45. כך, כמפורט לעיל:

א. יש לבחון שנית את נחיצותו של מרכז הכנסים באזור זה של העיר, ובפרט בשים לב לעובדה כי במקרקעין סמוכים יבנו מספר בתי מלון אשר יכילו אולמות כנסים.

ב. נדרש לקבוע כי מבנה הכנסים יהיה תת קרקעי ובינו לבין מבנה המלון של המתנגדת ישמר מרחק של 40 מטר. זאת על מנת להבטיח את הפרטיות והשקט הנדרשים בחדרי המלון, ולאפשר שטחים פתוחים לרווחת מבקרי האזור.

ג. נדרשים עדכונים הנוגעים לתכנון המרתפים וחניון האוטובוסים. יש להגדיל את החניון כך שיאכלס אוטובוסים נוספים עבור המלוונות הסמוכים, **לרבות 9 חניות ייעודיות עבור המתנגדת כנדרש בהתאם לתכנית 4711 ותנאי המכרז בו זכתה המתנגדת.**

ד. יש לקבוע הוראות מפורשות, המבטיחות חלופה לחניון האוטובוסים הקיים, בעת ביצוע הפרויקט.

46. המתנגדת שומרת על זכותה לעדכן ולתקן את התנגדותה, לרבות לצרף טיעונים ו/או חוות דעת מומחים ו/או מסמכים נוספים, ככל שיידרש.

47. המתנגדת מבקשת להיות מוזמנת, באמצעות הח"מ, לכל דיון שייערך בתכנית המופקדת או בהתנגדויות לתכנית המופקדת.

48. התנגדות זו נתמכת בתצהירו של מר אלי זאנה, שהינו מנכ"ל בחברת קליר כימיקלים ייצור ושיווק בע"מ, המתנגדת לתכנית.

בכבוד רב,


 אברם פורטון, עו"ד קיריה לרנר, עו"ד
 אגמון עם טולצ'ינסקי, משרד עורכי דין

העתק:

הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים

תצהיר

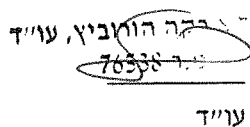
אני הח"מ, מר אלי זאנה נושא ת"ע 055856-5 לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת, וכי אם לא אעשה כן אחיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, מצהיר בזה כדלקמן:

1. הנני מכהן כמנכ"ל חברת קליר כימיקלים ייצור ושיווק בע"מ, המתנגדת לתכנית מספר 101-1235712 'מרכז כנסים במתחם הרכס ירושלים' (להלן: "התכנית המפוקדת").
2. תצהיר זה הוא בתמיכה לכתב התנגדות של חברת קליר כימיקלים ייצור ושיווק בע"מ בעלת הזכויות במקרקעין הידועים כחלקה 57 בגוש 30152, מגרש סמוך למקרקעין של התכנית המופקדת.
3. העובדות המובאות בכתב ההתנגדות הינן מידיעתי האישית, או בהתאם למסמכים שנמצאים ברשותי או הוצגו לעיוני.
4. הטענות המשפטיות בכתב ההתנגדות הינן לפי יעוץ משפטי שקיבלתי.
5. אני מצהיר כי השם דלעיל הוא שמי, החתימה דלמטה היא חתימתי, וכי תוכן תצהירי אמת.


חתימה

אישור

אני הח"מ, כרמל צוקר מאשר/ת בזה כי ביום 19.2.26 הופיע בפניי הח"מ אלי זאנה המוכר לי אישית/אשר ~~זהותו לפי ת"ז~~, ולאחר שהוזהרתי כי עליו לומר את האמת וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר את נכונות הצהרתו דלעיל וחתם עליו בפניי.


עו"ד

תוכן עניינים

סימון	שם הנספח	עמ'
א'	דוח משרד התיירות	3
ב'	חוות דעת אדריכלית	40
ג'	הסכם הפעלת החניון	43

נספח א'

דוח משרד התיירות

עמ' 3

משרד התיירות

הקמת בתי מלון - חסמים ותמריצים

תקציר

רקע כללי

מדינת ישראל היא יעד תיירות בעל כוח משיכה רב הן לתיירות הנכנסת והן לתיירות פנים, היות שיש לה היצע רחב ומגוון של אתרים ייחודיים, כגון אתרים היסטוריים, ארכאולוגיים, תרבותיים ודתיים וכן נופים מגוונים על פני שטח גאוגרפי קטן. כל זאת בצד אטרקציות נופש, תשתית מודרנית ומגוון נרחב של שירותים ומתקנים, ובהם בתי מלון לאכסון.

ענף התיירות הוא אחד הענפים החשובים ביותר לכלכלת המדינה בזכות תרומתו לתוצר הלאומי, למאזן התשלומים וכן לתעסוקה במשק. לענף פוטנציאל כלכלי רב, ובכוחו לשמש מנוע צמיחה של המשק, בין היתר, הן על ידי הגדלת הכנסות המדינה מהתיירות הנכנסת והן על ידי הגדלת מספר המועסקים בתחום המלונאות.

ענף התיירות תורם גם לתדמיתה ולמעמדה של ישראל בעולם. בתי המלון, הנמנים עם שירותי התיירות העיקריים, הם תשתית חיונית לענף כולו ומשמשים חלקן הראווה של מדינת ישראל לעיני התיירים. מתן מענה הולם ומתאים לדרישת התיירים המבקרים בישראל להתארח ולהתאכסן במלונות ברמות שונות הוא חלק חשוב מענף כלכלי זה.

בשנים 2011-2015 ביקרו בישראל 2.87 מיליון תיירים בממוצע בשנה. מספר חדרי בתי המלון היה בשנת 2011 47,578 חדרים ומספרם הגיע בשנת 2015 ל-50,607 חדרים. מנתוני משרד התיירות עולה כי בשנת 2015 נרשמו 21.6 מיליון לינות¹ בישראל בבתי מלון, ומהן 8.2 מיליון (38%) לינות של תיירים. אומדן ההכנסות מתיירות נכנסת בשנה זו היה כ-4.4 מיליארד דולר (ללא רכיב עלות הטיסה).

תהליך הגלובליזציה המתפשט בעולם הגדיל באורח ניכר את מספר התיירים, וכך הפכה התיירות לענף כלכלי חשוב בעל פוטנציאל רב להתרחבות. עלויות הנופש בישראל - ובייחוד רכיב האכסון בבתי המלון - הן יקרות בהשוואה לעלותן בעולם. בסקר שערכה אחת מחברות ההזמנות המקוונות הבינלאומיות עלה כי ירושלים נמצאה ב-2011 במקום העשירי מבחינת יוקר חדרי המלון. בסקר נוסף שערכה חברה אחרת עלה כי מחירי הלינה בתל אביב ובירושלים היו אף גבוהים יותר ממחירי הלינה בניו-יורק, בברלין, ברומא, בשנחאי ועוד². בסקר נוסף שערכה חברה פרטית עבור לשכת הפרסום הממשלתית עלה כי רוב המרואיינים ציינו כי עלות החופשה בישראל יקרה יותר מעלות חופשה בחו"ל³. אחת הסיבות למחירי האכסון

1 לינה מוגדרת על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: "לילה אחד של אורח במלון".

2 ראו **דוח הוועדה להחזלת מחירי הנופש בישראל**, משרד התיירות, אוקטובר 2012 (להלן - דוח הוועדה), עמ' 23.

3 מכון יפעת גת בע"מ, לשכת הפרסום הממשלתית, **סקר טלפוני ייעודי במגזר הכלכלי בנושא: עלות חופשה בישראל ובחו"ל**, נובמבר 2014 (להלן - סקר טלפוני).

הגבוהים היא חוסר היצע מספיק במלונות ובחדרים אשר נובע, בין היתר, מהחסמים הרבים המונעים הקמת בתי מלון, לרבות רגולציה עודפת וכן אי-הכדאיות הכלכלית בהקמתם ובהפעלתם של בתי המלון⁴. כדי למנוע את המשך עליית מחירי הנופש בישראל וכדי להביא להוזלתם, יש צורך דחוף בטיפול של משרד התיירות ושל רשויות המדינה הרלוונטיות להגדלת מספר חדרי בתי המלון לסוגיהם ולביצוע מהלך מקדים לכך - הסרת החסמים מהקמת בתי מלון חדשים בארץ.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2016 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא "הקמת בתי מלון - חסמים ותמריצים". במסגרת ביקורת זו נבדקו הפעולות של משרד התיירות וגורמים ממשלתיים נוספים בעניין תמרוץ הקמת בתי מלון והסרת חסמים שקיימים בנושא. הביקורת נעשתה במשרד התיירות (להלן גם - המשרד), במשרד האוצר ובשרות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י). חלק מהמצאים עודכנו לאוקטובר 2016.

הליקויים העיקריים

אי-יישום החלטת ממשלה משנת 2012 הותרה חסמים רגולטוריים רבים בעינים

בשנת 2011 מינה שר התיירות דאז, סטס מיסליניקוב, ועדה להוזלת מחירי הנופש בישראל. הוועדה הוקמה "מתוך הצורך בבחינה מחודשת של כלל ענפי התיירות, על מרכיביהם, ומתן המלצות להוזלת חבילת התיירות כך שתהיה אטרקטיבית יותר מבלי לפגוע באיכותה, הן לצרכן הישראלי והן לתייר". הוועדה המליצה, בין היתר, להגדיל את ההיצע המלונאי בטווח הארוך, לסייע ליזמים בהשגת מימון בנקאי ולהפחית את הרגולציה בענף המלונאות.

הממשלה החליטה בנובמבר 2012 לאמץ את המלצות הוועדה. החלטת הממשלה קבעה, בין היתר, שיש להסיר חסמים להקמתם של בתי מלון חדשים ולנקוט פעולות להגדלת הכדאיות הכלכלית להקמתם. החלטת הממשלה לא יושמה במלואה. בעקבות כך נותרו בעינם שורה של חסמים רגולטוריים, כדלקמן:

- עובדי משרד התיירות לא הוסמכו לחקור על פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה) נושאים של אכיפת שימושים מלונאיים בקרקעות שיעודן תיירות.

- מנכ"ל משרד הבריאות קיים דיון עם גורמים מקצועיים במשרדו, אשר הציעו תנאים לפטור מחובות מפעיל בריכה, אולם משרד הבריאות לא הגיע להסכמות בנושא עם משרד התיירות.
- טרם הוגשו המלצות משרד ראש הממשלה, המשרד לשירותי דת, הרבנות הראשית ומשרד התיירות בעניין הדרכים להפחתת עלויות הכשרות בבתי מלון.
- טרם נקבע צוות שיבחן את עלויות הארנונה למלונות בהשוואה לנהוג במדינות ה-OECD.

חסמים בקבלת אשראי למימון הקמת בתי מלון

אחד החסמים הבולטים העומדים בפני הקמת בתי מלון הוא בעיית האשראי ליזמים הרוצים לפעול בענף זה. עד אוקטובר 2016 לא יושמו כלים להתמודדות עם החסמים בתחום האשראי כנדרש בהחלטת הממשלה מנובמבר 2012.

בתחילת שנת 2010 התקשר משרד התיירות עם חברה אסטרטגית חיצונית לשם גיבוש המלצות בעניין מדיניות המשרד לעידוד הקמה של מתקני אכסון תיירותי, כמענה לגידול הצפוי בשנים הבאות בתיירות הנכנסת. החברה התבקשה לסכם בדוח את הנושאים האלה: ניתוח הצרכים בתחום האכסון התיירותי הנדרשים להשגת יעדי המשרד בתיירות נכנסת לשנת 2015; זיהוי הפערים הקיימים בתחום זה; בניית תמהיל מתאים של אמצעי עידוד להקמת מתקני אכסון לתיירים. החברה הגישה למשרד התיירות את הדוח בנושאים האמורים באוגוסט 2010.

משרד התיירות היה מודע מאז דוח החברה האסטרטגית, לבעיית קבלת האשראי להשקעות בתחום המלונאות המקשה להקים בתי מלון, אולם הוא לא יישם את כל הפעולות כדי להביא לפתרונה.

כישלון שיווקן של קרקעות להקמת בתי מלון

בשנים 2011-2015 פרסמה רמ"י 14 מכרזים לשיווק 17 מגרשים שייעודם בניית בתי מלון; מתוכם נקבעו זוכים במכרז רק לחמישה מגרשים (29.4%). במרבית המכרזים לא הוגשו כלל הצעות. מהנתונים האמורים עולה כי בממוצע ניסתה רמ"י לשווק 3.4 מגרשים לשנה, ובפועל שיווקה מגרש אחד בלבד בממוצע לשנה.

רמ"י לא הכינה עד אוקטובר 2016 תכניות עבודה שנתית ורב-שנתית בנושא שיווק קרקעות לבניית בתי מלון.

רמ"י לא ניתחה את תוצאות כל המכרזים למטרת מלונאות שבוצעו בשנים 2000-2015 ונכשלו ולא שווקו בגינם מגרשים ולא עמדה על הסיבות לכך, אף שהדבר התבקש, בין היתר, כדי להפיק לקחים ולמנוע הישנות כישלונות אלה.

שיתוף הפעולה בין רמ"י למשרד התיירות בנוגע לשיווק מגרשים להקמת בתי מלון לוקה בחסר.

רמ"י לא בחנה את האפשרות לבטל חוזים שחתמה עם זוכים במגרשים להקמת בתי מלון בשל אי-בניית המלונות, אף על פי שהיא רשאית לעשות כן על פי תנאי החוזים.

ההמלצות העיקריות

על משרד התיירות ועל משרד האוצר לבחון בהקדם וביסודיות את נושא מתן ערבויות מדינה לקבלת אשראי כדי לעזור ליזמים המעוניינים בהקמת בתי מלון ולתמרץ אותם.

על רמ"י, בשיתוף משרד התיירות, לגבש בהתחשב בכל המשתנים הרלוונטיים תכנית עבודה שנתית ורב-שנתית מסודרת לשיווק קרקעות המיועדות להקמת בתי מלון.

על רמ"י להקפיד לנתח, לאחר כל מכרז שיווק קרקע למלונאות שנכשל את הסיבות לכישלון, ולהפיק את הלקחים המתאימים לגבי פעולות שיווק עתידיות שתנקוט בתחום זה. על מועצת רמ"י לקיים דיון דחוף בנושא שיווק הקרקעות להקמת בתי מלון ולתת לו ביטוי מתאים בתכניות העבודה ובמכרזים שתפרסם בעתיד.

על רמ"י ועל משרד התיירות לפעול ללא דיחוי בשיתוף פעולה כדי שישווקו קרקעות בכמות ובאזורים הדרושים להקמתם. על משרד התיירות מצדו לוודא ביצוע פעולות הקשורות ישירות בהקמת בתי מלון חדשים.

במקרים שבהם יזמים מחזיקים בקרקעות בלי לבנות עליהן בתי מלון, על רמ"י לבחון את האפשרות לנקוט את האמצעים שברשותה כדי למנוע מקרים אלה.

על משרד התיירות ועל משרד הפנים לסכם בהקדם את אופן יישום החלטת הממשלה בנושא הסמכת שני עובדי משרד התיירות לביצוע חקירות לפי חוק התכנון והבנייה, לעריכת סקר שימושים בקרקעות שיעודן מלונאות ולאכיפת שימושן אם קיימים מקרים הדורשים זאת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרת ישראל ולמשרד התיירות כי עליהם להשלים בהקדם האפשרי את הפעולות לבחינת נושא הקמת "מתחמי מלונאות" ולפעול ליישום המסקנות וההמלצות שיופקו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת, לרבנות הראשית ולמשרד התיירות כי עליהם לפעול ללא דיחוי למציאת פתרון ליישום החלטת הממשלה מנובמבר 2012 בעניין הפחתת עלויות הכשרות ולהשלמת הבחינה בנושא זה, שיש לו היבטים כספיים ניכרים ולהגשת המלצותיהם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים, למשרד התיירות, למשרד האוצר ולמרכז לשלטון מקומי כי עליהם לפעול ללא דיחוי נוסף ליישומה בהקדם של

החלטת הממשלה מנובמבר 2012 בנושא עלויות הארנונה בבתי המלון, להקים את הצוות ללא דיחוי ולהגיש לממשלה את מסקנותיו והמלצותיו.

מוצע כי משרד התיירות יעקוב באופן שוטף אחר אופן יישום התיקון לחוק התכנון והבנייה שכולל הטבות משמעותיות ליזמים, ויודא כי הם אכן משיגים את ייעודם - גידול בהתחלות הבנייה של מלונות, הורדת מחירים והגדלת מספר התיירים המגיעים לארץ.

סיכום

ענף התיירות הוא ענף חשוב ומרכזי, ופיתוחו עשוי להניב תועלת רבה למדינה מהבחינות הכלכלית, הפוליטית והתעסוקתית. לבתי המלון מקום מהותי בענף זה, בשמשם תשתית חיונית לענף התיירות בכלל ולתיירות הנכנסת, המוגדרת ענף ייצוא מרכזי.

כדי להפחית את עלויות הנופש וכדי להרחיב את היקף התיירות הנכנסת יש צורך להגדיל בהקדם את היצע חדרי בתי המלון בישראל. בהליכי ההקמה של בית מלון נדרש היזם להתמודד עם אתגרים ועם חסמים שונים, ובהם גיוס אשראי למימון הקמת בית המלון ודרישות אסדרה רבות הפוגעות ברווחיותו של בית המלון. מבקר המדינה כבר העיר בעבר על קיומם של חסמים ביורוקרטיים וקשיים הניצבים בפני יזמים פוטנציאליים בתחום זה.

משרד התיירות והממשלה זיהו כבר בשנים 2010 ו-2011 את הצורך בנקיטת פעולות לעידוד הקמת בתי מלון, בין היתר, כדי להביא להוזלת מחירי הנופש, בחלק מן ההיבטים הנוגעים לחסמים שנידונו בדוח זה. ואולם, במהלך השנים שמאז לא ננקטו פעולות בכמה תחומים, ויישום מסקנות מקצועיות שאימצו המשרד והממשלה מתעכב ומתארך זמן רב.

בשנת 2015 החל משרד התיירות לנקוט פעולות לסיוע בהקמת בתי מלון, והביא לתיקון בחוק התכנון והבנייה. המטרה הייתה להגדיל את מספר חדרי האכסון כדי להפחית את עלויות הנופש וכדי להגביר את התיירות הנכנסת, ובכך להגדיל את הכנסות המדינה מענף זה. בשנת 2016 אף תוקן חוק התכנון והבנייה באופן המאפשר קידום מטרה זו. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את התחלת ביצוען של הפעולות האמורות, אולם בכל הנוגע לסדרת היבטים שנידונו בדוח זה - חסמים ביורוקרטיים, אשראי, שיווק קרקעות ופעולות להוזלת עלויות תפעול של בתי מלון - טרם נעשה מלוא השינוי הדרוש. על המשרד להרחיב את פעולותיו בנושא ולהשלימן על פי המלצות דוח ביקורת זה.

לאחר מועד סיום הביקורת, בדצמבר 2016, החליטה ועדת שרים לרגולציה על סדרת פעולות ושינויי חקיקה, שיישומם אמור להפחית חסמים ורגולציה בתחום המלונאות, ואשר אמורים לעודד הקמת בתי מלון חדשים ולהביא להוזלת מחירי הנופש.

ביצוע משולב של פעולות להוזלת עלויות ההקמה של בתי המלון, להפחתת האסדרה, להסרת חסמים ולייעול הליכי התכנון של תשתיות תיירותיות - יש בו כדי להגדיל את כדאיות הקמתם של בתי מלון ולהביא להוזלת מחירי הנופש בישראל. על משרד התיירות להמשיך ולהוביל את הסרת החסמים המעכבים את הקמתם של מלונות חדשים בשיתוף כל הגורמים הנוגעים בדבר; כן עליו להמשיך ולפעול כדי להפחית במידת האפשר את האסדרה בתחום זה במטרה להגדיל את רווחיותם של בתי המלון ואת הכדאיות שבהקמתם, וכן כדי להוזיל את מחירי הנופש. יש לנקוט צעדים אלה בהקדם, מפני שלדבר זה חשיבות עליונה לפיתוח ענף התיירות כולו.



משרד התיירות
מופקד על מדיניות
התכנון, הפיתוח
והשיווק של ענף
התיירות, ומטרתו הן,
בין היתר, להגדיל את
היקף ההשקעות
בענף התיירות ולסייע
בהקמת מיזמים
תיירותיים, ובהם גם
בתי מלון על ידי מתן
מענקים מתוקף החוק
לעידוד השקעות הון,
התשי"ט-1959 או
בדרכים אחרות

מבוא

מדינת ישראל היא יעד תיירות בעל כוח משיכה רב הן לתיירות הנכנסת והן לתיירות פנים, היות שיש לה היצע רחב ומגוון של אתרים ייחודיים, כגון אתרים היסטוריים, ארכאולוגיים, תרבותיים ודתיים וכן נופים מגוונים על פני שטח גאוגרפי קטן. כל זאת בצד אטרקציות נופש, תשתית מודרנית ומגוון נרחב של שירותים ומתקנים, ובהם בתי מלון לאכסון.

ענף התיירות הוא אחד הענפים החשובים ביותר לכלכלת המדינה בזכות תרומתו לתוצר הלאומי, למאזן התשלומים וכן לתעסוקה במשק. לענף פוטנציאל כלכלי רב, ובכוחו לשמש מנוע צמיחה של המשק, בין היתר, הן על ידי הגדלת הכנסות המדינה מהתיירות הנכנסת והן על ידי הגדלת מספר המועסקים בתחום המלונאות.

ענף התיירות תורם גם לתדמיתה ולמעמדה של ישראל בעולם. בתי המלון, הנמנים עם שירותי התיירות העיקריים, הם תשתית חיונית לענף כולו ומשמשים חלון הראווה של מדינת ישראל לעיני התיירים. מתן מענה הולם ומתאים לדרישת התיירים המבקרים בישראל להתארח ולהתאכסן במלונות ברמות שונות הוא חלק חשוב מענף כלכלי זה.

משרד התיירות מופקד על מדיניות התכנון, הפיתוח והשיווק של ענף התיירות, ומטרתו הן, בין היתר, להגדיל את היקף ההשקעות בענף התיירות ולסייע בהקמת מיזמים תיירותיים, ובהם גם בתי מלון על ידי מתן מענקים מתוקף החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - החוק לעידוד השקעות הון) או בדרכים אחרות.

בשנים 2011-2015 ביקרו בישראל 2.87 מיליון תיירים בממוצע בשנה. בלוח שלהלן מוצגים נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על מספר התיירים שביקרו בישראל בשנים הללו ועל מספר חדרי בתי המלון שהיו קיימים באותה עת.

לוח 1: מספר המבקרים בישראל ומספר חדרי המלון בשנים 2011-2015

השנה	מספר התיירים המבקרים (במיליונים)	מספר החדרים בבתי מלון
2011	2.82	47,578
2012	2.88	47,857
2013	2.96	49,203
2014	2.92	50,116
2015	2.79	50,607

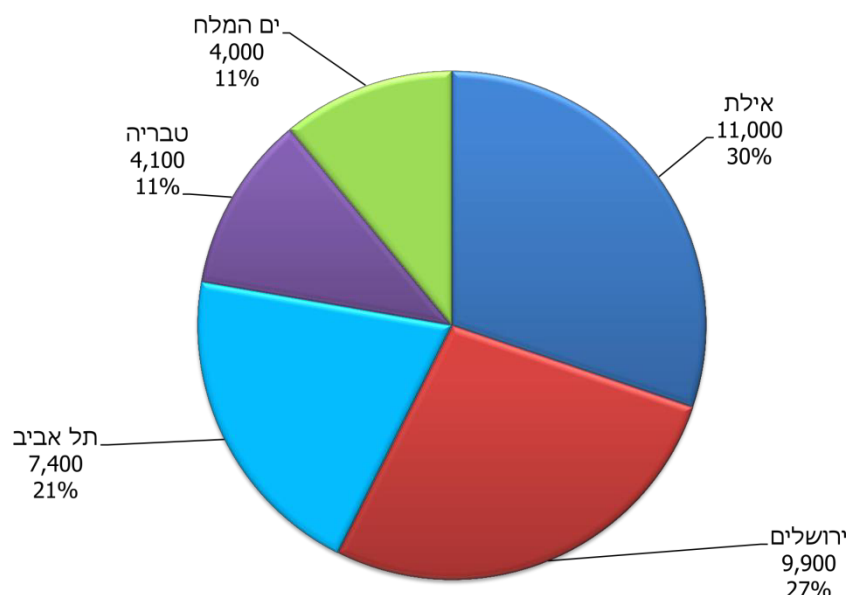
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתונים סטטיסטיים לישראל לשנים 2011-2015**, בפרק 23 על התיירות ושירותי הארחה. הנתונים אינם כוללים את מבקרי היום (מבקרים המגיעים לביקור של יום אחד בלבד בישראל). ראו www.cbs.gov.il.

מהנתונים בלוח עולה כי מספר המבקרים בישראל בשנת 2011 היה 2.82 מיליון ועד שנת 2014 חלה עלייה במספרם, ובשנת 2015 חלה ירידה, ומספר התיירים היה 2.79 מיליון. כן עולה מהנתונים בלוח כי מספר חדרי בתי המלון היה בשנת 2011 47,578

חדרים, ומספרם הגיע בשנת 2015 ל-50,607 חדרים. ההכנסות מתיירות נכנסת לשנת 2013 הסתכמו ב-4.6 מיליארד ש"ח.⁵

מנתוני משרד התיירות עולה כי בשנת 2015 נרשמו 21.6 מיליון לינות⁶ בישראל בבתי מלון, ומהן 8.2 מיליון (38%) לינות של תיירים. אומדן ההכנסות מתיירות נכנסת בשנה זו היה כ-4.4 מיליארד דולר (ללא רכיב עלות הטיסה). עוד עולה מנתוני המשרד כי בשנת 2015 היו באילת 11,000 חדרי מלון, בירושלים 9,900 חדרים, בתל אביב 7,400 חדרים, בטבריה 4,100 חדרים ובאזור ים המלח 4,000 חדרים.⁷ להלן תרשים, ובו התפלגות (באחוזים) של חדרי בתי המלון במקומות שונים בארץ נכון לשנת 2015:

תרשים 1: התפלגות חדרי בתי המלון בארץ בשנת 2015



תהליך הגלובליזציה המתפשט בעולם הגדיל באורח ניכר את מספר התיירים, וכך הפכה התיירות לענף כלכלי חשוב בעל פוטנציאל רב להתרחבות. עלויות הנופש בישראל - ובייחוד רכיב האכסון בבתי המלון - הן יקרות בהשוואה לעלותן בעולם. בסקר, שערכה אחת מחברות ההזמנות המקוונות הבינלאומיות, עלה כי בשנת 2011 נמצאה ירושלים במקום העשירי מבחינת יוקר חדרי המלון. בסקר נוסף שביצעה חברה אחרת עלה כי מחירי הלינה בתל אביב ובירושלים היו גבוהים יותר אפילו ממחירי הלינה בניו-יורק, בברלין, ברומא, בשנחאי ועוד.⁸ בסקר נוסף שערכה חברה

5 ההכנסות אינן כוללות הכנסות של חברות תעופה ישראליות מדמי נסיעה של תיירים, ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "תיירות ושירותי הארחה, 2000-2013".

6 לינה מוגדרת על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: "לילה אחד של אורח במלון".

7 משרד התיירות, **תיירות לישראל - דוח סטטיסטי 2015**, אגף מחקר, סטטיסטיקה וניהול ידע, יוני 2016.

8 דוח הוועדה, עמ' 23.

פרטית עבור לשכת הפרסום הממשלתית עלה כי רוב המרואיינים ציינו כי עלות החופשה בישראל גבוהה יותר מעלות חופשה בחו"ל⁹. אחת הסיבות למחירי האכסון הגבוהים היא חוסר היצע מספיק במלונות ובחדרים¹⁰ אשר נובע, בין היתר, מהחסמים הרבים המקשים את הקמת בתי מלון, לרבות רגולציה עודפת, וכן אי-הכדאיות הכלכלית בהקמתם ובהפעלתם של בתי מלון¹¹. כדי למנוע את המשך עליית מחירי הנופש בישראל וכדי להביא להוזלתם, יש צורך דחוף בטיפולם של משרד התיירות ושל רשויות המדינה הרלוונטיות להגדלת מספר חדרי בתי המלון לסוגיהם ולביצוע מהלך מקדים לכך - הסרת החסמים בנושא הקמת בתי מלון חדשים בארץ.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2016 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא "הקמת בתי מלון - חסמים ותמריצים". במסגרת ביקורת זו נבדקו הפעולות של משרד התיירות (להלן - גם המשרד) וגורמים ממשלתיים נוספים בעניין תמרוץ הקמת בתי מלון והסרת חסמים שקיימים בנושא. הביקורת נעשתה במשרד התיירות, במשרד האוצר וברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י). חלק מהממצאים עודכנו לאוקטובר 2016.

- 9 ראו סקר טלפוני (לעיל הערה 3).
- 10 דוח הוועדה, עמ' 27.
- 11 דוח הוועדה, עמ' 26-46.


 בתחילת שנת 2010
 התקשר משרד
 התיירות עם חברה
 אסטרטגית חיצונית
 לשם גיבוש המלצות
 בעניין מדיניות
 המשרד לעידוד
 הקמה של מתקני
 אכסון תיירותי,
 כמענה על הגידול
 הצפוי בשנים הבאות
 בתיירות הנכנסת

עידוד הקמת בתי המלון והזלת מחירי הנופש - דוחות והחלטות

1. בתחילת שנת 2010 התקשר משרד התיירות עם חברה אסטרטגית חיצונית לשם גיבוש המלצות בעניין מדיניות המשרד לעידוד הקמה של מתקני אכסון תיירותי, כמענה על הגידול הצפוי בשנים הבאות בתיירות הנכנסת. החברה התבקשה לסכם בדוח את הנושאים האלה: ניתוח הצרכים בתחום האכסון התיירותי הנדרשים להשגת יעדי המשרד בתיירות נכנסת לשנת 2015; זיהוי הפערים הקיימים בתחום זה; בניית תמהיל מתאים של אמצעי עידוד להקמת מתקני אכסון לתיירים. החברה הגישה למשרד התיירות את הדוח בנושאים האמורים באוגוסט 2010 (להלן - דוח החברה האסטרטגית)¹², וממצאיו אומצו סמוך להגשתו על ידי משרד התיירות. להלן פירוט עיקר ממצאי הדוח והמלצותיו, ומידת יישומם:

א. בדוח נקבע כי נוכח יעדי משרד התיירות, ולפיהם מספר התיירים שאמורים להגיע לישראל בשנת 2015 הוא כ-5 מיליון¹³, נדרש להגדיל את היצע חדרי בתי המלון בארץ עד שנת 2015 בכ-16,000 חדרים, מהם כחצי בדירוג ברמה בינונית וגבוהה וכחצי בדירוג עממי. האזורים שבהם נדרש על פי הדוח להגדיל את היצע חדרי בתי המלון הם: ירושלים, אזור הכינרת והגליל, תל אביב וערי החוף הקרובות לה. עוד נכתב בדוח כי באילת ובים המלח אין צורך בהוספת חדרים כמענה לגידול בתיירות החוף, מפני שתיירים נוספים צפויים להגיע למקומות האלה בעיקר בתקופות שבהן המלונות אינם בתפוסה מלאה על ידי תיירי פנים.

על פי דרישת משרד התיירות התייחס דוח החברה האסטרטגית רק לתוספת החדרים הנדרשת בעקבות הצפי לגידול בתיירות הנכנסת, ולא התייחס כלל למספר החדרים הנוספים הנדרשים גם מגידול בתיירות הפנים עד לשנת 2015.

ב. דוח החברה האסטרטגית ניתח את מגוון הקשיים העומדים בפני היום הישראלי שרוצה להקים מלון בישראל בין היתר, ציין הדוח את הקשיים האלה: קשיי מימון הכוללים אי-מוכנות מצד הבנקים לממן השקעות במלונות; דרישה להון עצמי גבוה יותר מהנדרש על ידם למימון שימושים אחרים; קושי בהחזר ההשקעה; וכן קושי בזמינות קרקע לבניית בתי מלון באזורי ביקוש.

בדוח גם פורטו אמצעי העידוד הקיימים בעולם להקמת מתקני אכסון תיירותי: (1) אמצעים פיננסיים, כגון מענקים כספיים להשקעות במלונות, הלוואות מדינה להשקעות במלונות, ערבויות מדינה להלוואות להשקעות

12 משרד התיירות, **מדיניות לעידוד הקמה של מתקני אכסון תיירותי: מסמך מסכם**, המינהל לפיתוח השקעות ותשתיות וחברת רותם אסטרטגיה, אוגוסט 2010.

13 בפועל יעד זה לא הושג. מספר התיירים בשנה זו היה נמוך בהרבה - 2.79 מיליון בלבד.



אף שמשרד התיירות
אימץ את דוח החברה
האסטרטגית, הוא לא
קידם את כל
התחומים שצוינו בדוח
שעשויים לסייע
להגדלת היצע חדרי
בתי המלון

במלונות, הטבות מס להכנסות מפעילות מלונות; (2) אמצעים תכנוניים פיננסיים, כגון היתר לשימושים מעורבים (מלונאות ומגורים/מסחר); (3) אמצעים תכנוניים אחרים, כגון ייעוד קרקעות לתיירות, שיווק קרקעות מתוכננות, תוספת זכויות בנייה כדי לתמרץ הסבת מבנים קיימים לבתי מלון; (4) אמצעים לקיצור תהליכים, כגון יצירת one stop shop.¹⁴

הועלה כי אף שמשרד התיירות אימץ את דוח החברה האסטרטגית, הוא לא קידם את כל התחומים שצוינו בדוח שעשויים לסייע להגדלת היצע חדרי בתי המלון. לדוגמה, מתן ערבויות מדינה להלוואות להשקעות במלונות.¹⁵

2. בשנת 2011 מינה שר התיירות דאז, סטס מיסל'ניקוב, ועדה להוזלת מחירי הנופש בישראל. הוועדה הוקמה "מתוך הצורך בבחינה מחדשת של כלל ענפי התיירות, על מרכיביהם, ומתן המלצות להוזלת חבילת התיירות כך שתהיה אטרקטיבית יותר מבלי לפגוע באיכותה, הן לצרכן הישראלי והן לתייר"¹⁶. חברי הוועדה היו, בין היתר, מנכ"ל משרד התיירות - יו"ר ונציגי משרד הכלכלה והתעשייה¹⁷, משרד הבריאות, המשרד לביטחון הפנים, משרד האוצר, משרד הפנים, משרד המשפטים והמועצה הלאומית לצרכנות.

בדוח הוועדה, שהוגש לשר התיירות באוקטובר 2012 (להלן - דוח הוועדה) נכתב בין היתר: "תעשיית התיירות בישראל סובלת ממחסור חמור בחדרי בתי מלון... מאז תקופת המשבר של העשור הקודם נפתחו רק בתי מלון ספורים וקצב הגידול בכמות החדרים הואט... הנפגעים העיקריים ממגמה זו הנם אזורי הביקוש... בחינת הנתונים מלמדת כי כוחות השוק מתקשים לספק את כמות החדרים הנחוצה למשק וזאת למרות הגידול בתיירות שכבר קרה והגידול הצפוי במספר התיירים בתקופה הקרובה. כתוצאה מהסטגנציה בבנייה בענף, מורגש בשנים האחרונות חוסר משמעותי בחדרי בתי מלון בערי התיירות המרכזיות: ירושלים, תל אביב, אזור סובב כינרת, ים המלח ואילת"¹⁸. עוד ציינה הוועדה בדוח כי "אחת הסיבות העיקריות להעלאת מחירי [הלינה במלונות] הייתה הדינמיקה הכלכלית של גידול משמעותי בביקוש לחדרי מלון אל מול חוסר גידול בהיצע החדרים"¹⁹. כמו כן נכתב בדוח הוועדה כי "הסיבה העיקרית לתעריפים הגבוהים היא רווחיותם הנמוכה של בתי המלון לאורך זמן, אשר, בין היתר, מונעת כניסת מתחרים חדשים בשנים האחרונות... הוועדה סבורה

14 הכוונה היא ל"ארגון, גוף מסחרי או אתר המספקים מגוון של שירותים או מוצרים תחת קורת גג אחת". (מתוך מורפיקס www.morfix.co.il).

15 בעניין זה ראו להלן בפרק "קבלת אשראי למימון הקמת בתי מלון".

16 דוח הוועדה, עמ' 3.

17 בזמן הקמת הוועדה נקרא המשרד: משרד התמ"ת (תעשייה, מסחר ותעסוקה).

18 דוח הוועדה, עמ' 46.

19 דוח הוועדה, עמ' 3.



הממשלה החליטה
בנובמבר 2012 "לאמץ
את המלצות הוועדה
להוזלת הנופש
בישראל", שיש
להסיר חסמים
הניצבים בפני הקמת
בתי מלון חדשים
ולנקוט פעולות
להגדלת הכדאיות
הכלכלית להקמתם.
גם לאחר החלטת
הממשלה לא פעל
משרד התיירות
להשלמת כל
הפעולות הנדרשות
ליישומה

שהגדלת ההיצע המלונאי בטווח הארוך היא המנגנון העיקרי המבטיח את הוזלת מחירי הנופש בישראל²⁰.

הוועדה קבעה בדוח שיש מאפיינים ייחודיים בתחום המלונאות הפוגעים ביוזמות לבניית בתי מלון וגורמים לעלותן הגבוהה של הבנייה וההפעלה ולשיעורי רווחיות נמוכים, ובהם: אשראי מצומצם ויקר לענף; ריבוי מלונות ברמה גבוהה ומחסור במלונות ברמה בינונית; תהליכי תכנון, שיווק ורישוי מסורבלים; ודרישות רישוי עסקים רבות. הוועדה המליצה, בין היתר, להגדיל את ההיצע המלונאי בטווח הארוך, ולסייע ליזמים בהשגת מימון בנקאי.

שר התיירות לשעבר, מר סטס מיס'ניקוב, הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2017 כי הוא בשיתוף גורמים מקצועיים במשרד נקטו פעולות, ובהן "טיפול כוללני בהסרת חסמים ביורוקרטיים על מנת לזרז בניית חדרי מלון נוספים... ולהגדיל היצע מלונאי בכל הרמות". לדבריו, החלטת ממשלה שהתקבלה בנובמבר 2012 בנושא אימוץ המלצות הוועדה להוזלת מחירי הנופש בישראל התקבלה בעקבות פעילות ויוזמתו.

הממשלה החליטה כאמור בנובמבר 2012²¹ "לאמץ את המלצות הוועדה להוזלת הנופש בישראל". החלטת הממשלה קבעה, בין היתר, שיש להסיר חסמים הניצבים בפני הקמת בתי מלון חדשים ולנקוט פעולות להגדלת הכדאיות הכלכלית להקמתם. בהחלטת הממשלה האמורה פורטו הפעולות שעל כל אחד מן המשרדים ומן הגורמים הממשלתיים הקשורים בנושא, נוסף על משרד התיירות, לבצע (להלן - החלטת הממשלה מנובמבר 2012).

הועלה כי גם לאחר החלטת הממשלה מנובמבר 2012, לא פעל משרד התיירות להשלמת כל הפעולות הנדרשות ליישומה. חלק מן הפעולות לא בוצעו בפועל על ידי המשרד ועל ידי הגופים הממשלתיים הקשורים בעניין²².

20 דוח הוועדה, עמ' 5.

21 החלטת ממשלה 5235 מיום 18.11.12.

22 בעניין יישום המלצות בנושא זה ראו בפרק "עודף רגולציה בהקמת בתי מלון ובהפעלתם".



אחד החסמים
המשמעותיים הניצבים
בפני הקמת בתי מלון
הוא בעיית האשראי
ליזמים המבקשים
להקים בית מלון

הטיפול בהסרת חסמים הניצבים בפני הקמת בתי מלון

בתכנית העבודה של משרד התיירות לשנת 2012 נכתב כי "במטרה לענות על המחסור הצפוי בבתי המלון, המשרד מעודד הוספת חדרי אירוח בבתי מלון באמצעות הקמת בתי מלון, השבת מבנים של בתי מלון לתיפקוד מלונאי מלא, הסבת מבנים שאינם מיועדים למלונאות לבתי מלון ותוספת חדרים בבתי מלון קיימים"²³.

על פי המסקנות שגיבש משרד התיירות כאמור בשנים 2010-2011 החסמים העיקריים המקשים להקים בתי מלון, הם: היעדר אשראי בנקאי; שיווק חסר של קרקעות להקמת בתי מלון, ואי-ניצול קרקעות שהוקצו לבניית בתי מלון; עודף רגולציה על הקמה והפעלה של בתי המלון הגורע מרווחיות של בתי המלון ועוד (להלן - החסמים). יזם שרוצה לבנות מלון או להרחיבו, צריך להגיש לאישור מוסדות התכנון תכניות בנייה מפורטות, המותאמות לדרישות ייחודיות שנקבעו בעניין זה. משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה כי הליכי התכנון והאישור של תכניות אלה נמשכים בדרך כלל שנים רבות, עובדה המהווה לכשעצמה חסם בפני היזמים.

להלן פירוט הממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה בעניין טיפול משרד התיירות ורשויות המדינה האחרות בהסרת החסמים האמורים:

חסמים בקבלת אשראי למימון הקמת בתי מלון

אחד החסמים המשמעותיים הניצבים בפני הקמת בתי מלון הוא כאמור בעיית האשראי ליזמים המבקשים להקים בית מלון. מנתונים שרוכזו במהלך הביקורת עולה כי ההשקעה הנדרשת מיום במקרה כזה מוערכת כיום בכחצי מיליון עד כמיליון ש"ח לחדר²⁴. השקעה זו מורכבת מן השיעורים האלה: כ-30% הון עצמי שעל היזם להציג בפני המוסד הפיננסי שממנו הוא רוצה לקבל הלוואה²⁵; כ-50% מערך ההשקעה שאותו יכול היזם לקבל כהלוואה ממוסד פיננסי בתנאי שיעמוד בתנאים שקבע מוסד

23 משרד התיירות, תכנית עבודה 2012 - משימות מרכזיות, יולי 2012.

24 נוהל 01/2015 של משרד התיירות "סיוע להקמה/הרחבה של בתי מלון בישראל לשנת 2015 בהתאם לחוק עידוד השקעות הון, התש"ט-1959". משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2016 כי היזמים שפנו למשרד בשנים האחרונות כדי לקבל מענק על פי החוק לעידוד השקעות הון ביקשו להקים בתי מלון בגדלים שונים: 20 חדרים עד 400 חדרים. כלומר, מכפלה של מספר החדרים בעלות השקעה לחדר מייצגת את ההשקעה שלה נדרש היזם.

25 נוהל 1/2015 של משרד התיירות "סיוע להקמה/הרחבה של בתי מלון בישראל לשנת 2015 בהתאם לחוק עידוד השקעות הון, התש"ט-1959".

זה; כ-20% מערך ההשקעה שהזים יכול לקבל (מותנה בעמידה בדרישות) כמענק מהמדינה על פי החוק לעידוד השקעות הון (כפי שיתואר להלן). מהאמור עולה כי רכיב ההלוואה ממוסד פיננסי הוא הרכיב הגדול ביותר בהשקעה הכספית להקמת בית מלון.

כבר בדוח מבקר המדינה משנת 2012²⁶ (להלן - הדוח הקודם) צוין כי תחום המלונאות נחשב לא יציב יחסית, ולכן הבנקים והגופים המוסדיים מעדיפים שלא לתת אשראי והלוואות ליזמים בתחום זה, אלא בשיעורי מימון נמוכים בלבד. כמו כן צוין בדוח הקודם כי קשיי המימון האלה הם אחת הסיבות לכך שזימים נמנעים מכניסה להשקעה בתחום המלונאות.

משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2016 כי ענף התיירות נחשב ענף בסיכון, ולכן רק שני בנקים מסחריים מוכנים לתת כיום הלוואות ליזמים בתחום זה. לדבריו ההון העצמי שהיזמים נדרשים להשיג, המהווה כאמור כ-30% מערך ההשקעה, הוא גבוה, ומציב חסם בפני היזמים. עוד מסר המשרד כי ענף התיירות מושפע מן המצב הגאופוליטי באזור שהוא בלתי צפוי ומשתנה מעת לעת, ולכן נדרש זמן רב יחסית להחזר הלוואות. עובדה זו גם היא מרתיעה את המערכת הבנקאית מלתת אשראי ליזמים הפועלים בענף.

גם בדוח החברה האסטרטגית מ-2010 צוין כאמור הקושי העומד בפני יזמים בתחום בתי המלון בסוגיית המימון, לרבות אי-נכונותם של הבנקים לממן אשראי לנוכח הסיכון הקיים לדעתם בהחזר הלוואות והדרישה לשיעור הון עצמי גבוה יותר לעומת שיעור ההון העצמי הנדרש לצורך קבלת אשראי לשימושים אחרים. כאמור, גם הוועדה להחלטת מחירי הנופש בישראל מצאה כי האשראי לענף התיירות הוא מצומצם, ועל כן המליצה על גיבוש "מדיניות חדשה לחוק לעידוד השקעות הון למלונאות באזורי הביקוש החשובים"²⁷ בשל היותו של המענק בעל חשיבות רבה בכל הקשור להקמת בתי מלון, וכן על יצירת "רשת ביטחון" ענפית "שתסייע לגורמים הנותנים למשקיע ליווי פיננסי ואשראי להקמתו של המיזם"²⁸. עוד ציינה הוועדה כי "הבעיה הגיאופוליטית משפיעה על הגעת תיירים לישראל ובעקבות זאת יוצרת חוסר נכונות בקרב הסקטור העסקי לבנות בתי מלון חדשים בישראל ולהגדיל את ההיצע המלונאי"²⁹. משמעותה של "רשת הביטחון" על פי דוח הוועדה היא שהמדינה תתחייב לעמוד לצד היזמים בענף התיירות, כאשר יתרחשו אירועים גאופוליטיים קיצוניים הבולמים כניסת תיירים לישראל. תמיכה זו תיעשה באופן שהמדינה "תבטיח שמזימים בתחום המלונאות יחזירו [את] החוב לבנקים בשעות משבר שנכפה כתוצאה מגורמים גיאופוליטיים קיצוניים"³⁰. הוועדה גם הציעה שהצעה זו "תיבדק יחד עם החשב הכללי וככל ש[תוסכם] היא תעוגן בהחלטת ממשלה".

1. בהחלטת הממשלה מנובמבר 2012 נקבע, בין היתר, כי יש להקים צוות משותף שיורכב ממנכ"ל משרד ראש הממשלה, ממנכ"ל משרד התיירות, מן הממונה על

26 מבקר המדינה, **דוח שנתי 62א** (2012), בפרק "פעולות הממשלה לקידום התיירות הנכנסת" (להלן - **דוח שנתי 62א**), עמ' 989-1011.

27 דוח הוועדה, עמ' 74.

28 דוח הוועדה, עמ' 64.

29 דוח הוועדה, עמ' 4.

30 דוח הוועדה, עמ' 73.



בהחלטת הממשלה
נקבע כי יש להקים
צוות משותף. הצוות
המשותף יקבע מהם
הכלים להסרת חסמי
נגישות ואשראי
העומדים בפני הקמת
בתי מלון חדשים כגון:
רשת ביטחון. עד
אוקטובר 2016 לא
גובשה רשת ביטחון
כאמור

התקציבים במשרד האוצר ומן החשב הכללי במשרד האוצר. הצוות המשותף יקבע מהם הכלים להסרת חסמי נגישות ואשראי העומדים בפני הקמת בתי מלון חדשים כגון: רשת ביטחון. בהחלטה צוין כי הצוות יגיש את מסקנותיו בתוך 45 ימים.

בהחלטת ממשלה מס' 2026 מספטמבר 2014 הוטל על משרד התיירות ועל משרד האוצר לגבש בתוך 90 יום "מנגנון קבוע לרשת ביטחון למשקיעים בהקמת בתי מלון".

משרד מבקר המדינה מעיר כי עד אוקטובר 2016 לא גובשה רשת ביטחון כאמור.

מנכ"ל משרד התיירות כתב למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 (להלן - מכתב מנכ"ל משרד התיירות מיולי 2016) כי בעקבות החלטת הממשלה האמורה הוקם צוות משותף למשרד התיירות ולמשרד האוצר, אשר בחן את נושא הקמת רשת הביטחון להקמת בתי מלון חדשים, וכי הנושא אף היה חלק מן הסיכום התקציבי ביניהם לשנים 2015 ו-2016. עוד ציין המנכ"ל במכתבו כי המשרד קיים פגישות בנושא זה עם בנקים, עם מוסדות פיננסיים ועם גורמים נוספים, וגיבש מודל רלוונטי בנושא רשת הביטחון. עם זאת, המודל טרם אושר בשל אי-הסכמות פנימיות בנושא בין אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים) לבין אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - אגף החשב"ל). לדבריו, משרד התיירות ממשיך לפעול לקידום המודל ולאישורו.

מנכ"ל משרד ראש הממשלה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 כי אחרי שהמשרדים לא עמדו בלוח הזמנים, שנקבע בהחלטת הממשלה 2026 מספטמבר 2014, החליטה הממשלה באוגוסט 2015³¹ להאריך את המועד "לגיבוש רשת הביטחון ב-120 ימים נוספים [מיום החלטת הממשלה]".

אגף החשב"ל כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 כי הוא יחד עם אגף התקציבים נפגשו עם משרד התיירות "על מנת לבחון את הכלים האפקטיביים להתמודדות עם סוגיית הקצאת אשראי בענף המלונאות, בדגש על הקמת רשת ביטחון למקרים של אירועים גיאופוליטיים".

אגף התקציבים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2016 כי "בהתאם להחלטות הממשלה [החלטות שהיו לאחר החלטה מנובמבר 2012 ובהן, החלטות מספטמבר 2014 ומאוגוסט 2015]... ובהמשך לעבודה המשותפת, פועלים אגף התקציבים ומשרד התיירות לגיבוש מתווה לרשת ביטחון. המחויבות לקידום מהלך זה עוגנה גם במסגרת הסיכום התקציבי בין משרד התיירות לאגף התקציבים לשנים 2017-2018, ולשם כך הוקצה סכום של עד 50 מיליוני ש"ח בכל אחת מהשנים". עוד ציין אגף התקציבים כי "מדובר בסוגייה מורכבת אשר דורשת התייחסות להיבטים שונים ושל גורמים נוספים, בדגש על אגף החשב הכללי". כמו כן ציין אגף התקציבים שכדי לגבש תמונת

מצב מקצועית ושלמה, הוא ומשרד התיירות קיימו פגישות עם גורמים ממוסדות בנקאיים ופיננסיים חוץ-בנקאיים.

מהאמור עולה כי אף שמשרד התיירות היה מודע משנת 2010 לפחות, מאז דוח החברה האסטרטגית, לבעיית קבלת האשראי להשקעות בתחום המלונאות המקשה להקים בתי מלון, הוא עדיין לא הביא לפתרונה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד התיירות, על אגף התקציבים ועל אגף החשכ"ל לפעול להשלמת יישום החלטת הממשלה האמורה משנת 2012, ולהגיש ללא דיחוי את מסקנותיהם בעניין הכלים להסרת חסמי נגישות ואשראי להקמת בתי מלון חדשים.

משרד התיירות כתב למשרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2016 כי הוא פנה אל הגורמים המקצועיים במשרד האוצר, אשר גם הם שותפים וחברים במינהלת ההשקעות בתיירות על פי החוק לעידוד השקעות הון וערים לבעיית המימון של הזימים, וכי הוא "ימשיך ויפגש עם גורמי מימון פיננסיים על מנת לעורר את אמונם בתחום התיירות, דבר שיאפשר מתן הלוואות ליזמים להקמת בתי מלון".

2. חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958 (להלן - חוק ערבויות מדינה) קובע, בין היתר, כי "שר האוצר מורשה לערוב בשם מדינת ישראל למלווה, לערבות למלווה, לעסק יצוא³² או להתחייבות כספית אחרת, אם לדעת שר האוצר יש בערבות זו לסייע לפיתוחו או לעידודו של ענף משק בעל חשיבות כלכלית או לסייע לכל תכלית אחרת שיש בה ענין לכלל". כאמור חשיבותו הכלכלית של ענף התיירות, ובכללו תחום המלונאות, לקידום המשק רבה ביותר.

אגף החשכ"ל אחראי על מתן ערבויות מדינה בהתאם לחוק ערבויות מדינה. השימוש בערבויות המדינה יכול להיעשות לטובת אחת משלוש המטרות האלה: (א) הבטחת חוב של ענף מסוים במשק; סיוע ממשלתי בדרך של ערבות מדינה במקרים שבהם ענף נמצא במשבר ו/או זקוק לתמיכה; (ב) סחר חוץ; סיוע ממשלתי באמצעות ערבות מדינה במקרה של כשל שוק בביטוח עסקאות ייצוא לטווח בינוני וארוך; (ג) הבטחת חוב של חברות ממשלתיות; סיוע לחברות ממשלתיות בדרך של ערבות לקבלת מלווה או התחייבות אחרת³³.

משרד מבקר המדינה המליץ עוד בדוח הקודם "לבחון אם דרושה מעורבות ממשלתית לעידוד הזימים להשקיע בפרויקטים בתחום המלונאות והתיירות"³⁴.

אגף החשכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 כי נושא מתן ערבויות מדינה ליזמים הבונים בתי מלון לא נידון זה שנים מול משרד התיירות, וכי "כאשר הוזכר [הנושא] בפורומים שונים בעבר [כולל הוועדה להוזלת מחירי

32 הגדרת "עסק יצוא" בחוק זה היא "יצוא טובין או שירותים, או שיווק של יצוא כאמור, בתמורה המתקבלת מידי אדם שמחוץ לישראל, וכן השקעות של תושבי ישראל מחוץ לישראל, והכל לרבות מתן אשראי או בטוחה למימון פעולות כאמור".

33 ראו: <http://www.ag.mof.gov.il/AccountantGeneral>

34 דוח שנתי 62א, עמ' 1005.

הנופש] לא נמצא כי קיים כשל אשר מבחינה מקצועית התערבות ממשלתית באמצעות ערבות מדינה מהווה פתרון עדיף".

אגף החשכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2016 כי הוא "נדרש לעניין בחינת האפשרות להעמדת ערבות מדינה כחלק ממכלול האפשרויות העומדות בפני הממשלה לצורך טיפול בסוגיית האשראי לענף המלונאי", וכי בבחינה משותפת שלו ושל משרד התיירות "נבחנו, בין היתר הצורך וההצדקה בהעמדת ערבות מדינה לגופים נותני האשראי לטובת בניה של בתי מלון חדשים ודרך הפעלתה באם תינתן ערבות מסוג זה. במסגרת דיונים אלו סוכם בין כלל הגורמים כי משרד התיירות יפעל לפרסום נוהל תמיכה מינהלי למתן רשת ביטחון להקמה של בתי מלון חדשים, זאת באמצעות תקציב הרשאה להתחייב שיינתן על ידי אגף התקציבים באוצר". עוד מסר אגף החשכ"ל בתשובתו כי "לאחרונה הוקמו על ידי הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה שתי קרנות 'הון צמיחה' במטרה לספק פתרונות מימון לטווח ארוך עבור עסקים בינוניים (בעלי מחזור של עד 100 מיליון ש"ח), ולגשר על הפער בין צרכי העסקים לבין היצע ההון הקיים בשוק. בנוסף לכך יזמים המעוניינים להשקיע בבתי מלון רשאים ככל עסק אחר לפנות לקרן ההלוואות לעסקים קטנים ובינוניים בערבות המדינה שמפעיל אגף החשב הכללי יחד עם הסוכנות לעסקים קטנים במשרד הכלכלה. במתווה הנוכחי, כספי ההלוואות בקרן ניתנים במשותף על ידי בנקים וגופים מוסדיים".

משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מינואר 2017 כי הוא יפרסם בשנת 2017 נוהל תמיכה מינהלי למתן רשת ביטחון להקמת בתי מלון חדשים, וכי על פי סיכום תקציב משרד התיירות לשנים 2017-2018 מאוגוסט 2016 יפעלו משרד האוצר ומשרד התיירות "לגיבוש מנגנון רשת ביטחון... ככל שיוקצה תקציב לטובת יישום המנגנון האמור, יבוא תקציב זה מתוך תקציב ההשקעות שהוקצה למשרד התיירות. משרד האוצר ישווה כל תקציב שיוקצה משרד התיירות לנושא, זאת עד לסכום של 25 מיליון ש"ח".

משרד מבקר המדינה מציין כי הצורך לבחון לעומק את עניין מתן רשת ביטחון או חלופה אחרת עלה גם מדוח מבקר המדינה הקודם ומהחלטתה של הממשלה בנושא בשנת 2012. הענקת ערבויות מדינה לקבלת אשראי היא דרך אפשרית וחשובה שעשויה לתמרץ יזמים המעוניינים בהקמת בתי מלון ולעזור להם. על משרד התיירות ועל משרד האוצר לבחון אם מתן ערבות מדינה או רשת ביטחון נותנים מענה לבעיית האשראי כחסם.





בעיית האשראי
ליזמים היא חסם
מרכזי ומהותי העומד
בפני בניית בתי מלון.
במהלך השנים הוצעו
דרכים ואמצעים
נוספים שיוכלו להקל
בעניין מהותי זה על
יזמים בתחום
המלונאות, אולם
הביקורת העלתה כי
הפעולות בנושא
חשוב זה טרם מוצו
על ידי משרד התיירות

בעיית האשראי ליזמים היא כאמור חסם מרכזי ומהותי העומד בפני בניית בתי מלון. המלונאות היא תחום לא יציב, ולכן ההון העצמי שעל היזם להציג בפני מוסד פיננסי לשם קבלת אשראי הוא גבוה, ויש קשיים בקבלת אשראי. במהלך השנים הוצעו דרכים ואמצעים נוספים שיוכלו להקל בעניין מהותי זה על יזמים בתחום המלונאות, אולם הביקורת העלתה כי הפעולות בנושא חשוב זה טרם מוצו על ידי משרד התיירות.

כישלון שיווקן של קרקעות להקמת בתי מלון

תכנית מיתאר ארצית לתיירות (תמ"א 12)³⁵ "מתווה את מדיניות התכנון לפיתוח המלונאות בישראל, בדגש על פיתוח באזורי הארץ השונים בהתאם למדיניות התכנון הארצית הקבועה בתמ"א 35"³⁶. תכנית זו מאפשרת לפתח את האכסון המלונאי³⁷ כמנוף עיקרי וכתנאי למימוש הפוטנציאל התיירותי שיש לישראל ומכוונת לחיזוק התיירות. המטרות העיקריות של התכנית הן: הבטחת עתודות קרקע למלונאות כמענה לתיירות הנכנסת ולתיירות הפנים; קביעת התנאים לפיתוח המלונאות כבסיס מרכזי לפיתוח ענף התיירות וחיזוק התיירות העירונית. כמו כן נקבע בתכנית כי מוסד תכנון ראשי לשנות את ייעודו של שטח מלונאות לייעוד אחר אם שוכנע שאפשר לספק את צורכי האכסון המלונאי במקום אחר, והוא ראשי גם לצמצם את שטחו.

אחד הרכיבים החשובים בהקמת בית מלון הוא הקרקע: כ-7% מהקרקעות במדינת ישראל נמצאים בבעלות פרטית וכ-93% משטחה הם מקרקעין המנוהלים בנאמנות בידי רמ"מ³⁸. עבור בעליהן: כ-70% בבעלות המדינה, כ-11% בבעלות רשות הפיתוח³⁹ וכ-12% בבעלות קרן קימת לישראל.

35 תמ"א 12, שינוי מס' 1 - מלונאות.

36 תמ"א 35 היא תכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, המהווה תכנון כולל משולב למדינת ישראל. מטרתה של תמ"א 35, אשר קודמה על ידי מינהל התכנון ואושרה על ידי הממשלה בסוף שנת 2005, לתת מענה לצורכי הבנייה והפיתוח של המדינה מתוך שמירה על השטחים הפתוחים ועל עתודות הקרקע לדורות הבאים. על פי מטרות העל ועקרונות התכנון העומדים בבסיסה, מבחינה התכנית בין חמישה סוגי מרקמים (אזורים מאפשרי פיתוח ואזורים מוטי שימור) שבהם ניתנים ביטוי ומענה תכנוני לצורכי הפיתוח של ישראל תוך כדי הדגשת עקרון הרצף של השטחים הפתוחים, לרבות שמירה על ערכי טבע, חקלאות, נוף ומורשת. תמ"א 35 מהווה את המדיניות התכנונית ברמה הארצית בכל הנוגע לבנייה, לפיתוח ולשימור.

מתוך אתר משרד הפנים: <http://www.moin.gov.il/Subjects/GeneralPlaning/Pages/default.aspx>.
37 "אכסון מלונאי" מוגדר בתמ"א 12 "מקום הכולל יחידות אירוח, ולרבות בתי מלון, כפרי נופש, מלונות, בוסטיק, אכסניות וכיוצא באלה, ולמעט אכסון קל ויחידות קיט ויכול שיכלול שירותי תיירות".

38 בשנת 1960 הוקם מינהל מקרקעי ישראל מתוקף חוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960. במרץ 2013 הוסב המינהל לרשות מקרקעי ישראל.

39 רשות הפיתוח היא גוף ממשלתי שהוקם בשנת 1951 על פי חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), התש"י-1950. הרשות יועדה לנהל את האדמות שהופקדו בידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים לאחר מלחמת העצמאות, ואת הקרקעות שהופקעו על פי חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים), התשי"ג-1953.



ייעול שיווק הקרקעות
לצורך בניית בתי מלון
מצריך פעולה עקיבה
ומתמשכת מצד רמ"י.
פעולה כזו מחייבת
גיבוש תכנית עבודה
שנתית ורב-שנתית.
על תכנית זו להיעשות
בשיתוף הגורמים
המקצועיים במשרד
התיירות, כדי לענות
על צרכים קיימים
וחזויים בבתי מלון
חדשים בהתאם
לביקוש ללינות הן
בתיירות הנכנסת והן
בתיירות הפנים

ככלל רמ"י מקצה את הקרקעות המיועדות להקמת מלונות בדרך של מכרז פומבי. יש מקרים שבהם הקצאת קרקע ומתן הרשאות לתכנון נעשים בפטור ממכרז למיזמי תיירות בתיאום בין משרד התיירות לבין רמ"י באמצעות ועדה משותפת של שני המשרדים (להלן - הוועדה המשותפת). הפטור ממכרז ניתן לאחר אישור הוועדה ובתנאי שהמקרקעין כלולים ברשימת האזורים שאינם אזורים מבוקשים למטרות תיירות.

משרד מבקר המדינה בדק את פעולות רמ"י בנושא שיווק קרקעות במכרז לבניית בתי מלון ולהלן עיקרי הממצאים:

תכנית עבודה לשיווק קרקעות לבתי מלון

ייעול שיווק הקרקעות לצורך בניית בתי מלון מצריך פעולה עקיבה ומתמשכת מצד רמ"י. פעולה כזו מחייבת גיבוש תכנית עבודה שנתי ורב-שנתית. על תכנית זו להיעשות בשיתוף הגורמים המקצועיים במשרד התיירות, כדי לענות על צרכים קיימים וחזויים בבתי מלון חדשים בהתאם לביקוש ללינות הן בתיירות הנכנסת והן בתיירות הפנים. בתכנית זו חשוב היה שיפורטו יעדים כמותיים תוך כדי קביעת סדרי עדיפות לריכוז מאמצי השיווק ולאבחנה בין אזורי ביקוש גאוגרפיים שונים.

יצוין כי עניין גיבושן של תכניות עבודה שנתי ורב-שנתית הועלה גם בדוח ביקורת שהשלים בנובמבר 2014 מנהל האגף לביקורת פנימית ברמ"י (להלן - דוח הביקורת הפנימית), ובו כתב כי "נדרשת תכנית עבודה מסודרת ומתן מענה למחסור הקיים והעתידי בחדרי מלון".

הביקורת העלתה כי רמ"י לא הכינה עד אוקטובר 2016 תכנית עבודה שנתי ורב-שנתית בנושא שיווק קרקעות לבניית בתי מלון. לא נמצאו מסמכים המעידים על כך שמשרד התיירות פנה לרמ"י בבקשה להכנת תכנית עבודה בהתאם לנתונים הנמצאים בידיו בדבר מקומות שלדעתו חשוב לשווק בהם קרקעות להקמת בתי מלון.

משרד התיירות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מדצמבר 2016, כי "המשרד החל תהליך של ריכוז ואיסוף נתונים על תכניות תיירותיות מאושרות על מנת להניע תהליך שיווקי של תכניות אלו... ממצאי הסקר יהוו נדבך משמעותי לקבלת החלטות בנושא שיווק קרקעות לבתי מלון". עוד ציין המשרד כי "ניתן יהיה להכין תכנית עבודה הנסמכת על עקרונות העדיפות של אזורים כפי שנקבעו במנהלת השקעות בתיירות".

קיימת חשיבות רבה להכנת תכניות עבודה שנתי ורב-שנתית בעניין שיווק קרקעות לבניית בתי מלון, מפני שלשיווק זה יש השפעה רבה על ענף כלכלי מרכזי במדינה. על רמ"י, בשיתוף משרד התיירות, לגבש בהתחשב בכל המשתנים הרלוונטיים תכניות עבודה שנתי ורב-שנתית מסודרות בנושא ולעדכן באופן שוטף.

הקצאת קרקע במכרז לבניית בתי מלון

בדוח הוועדה להחלטת מחירי הנופש בישראל צוין, בין היתר, שישנן קרקעות למלונאות שרמ"י לא הצליחה לשווק בגלל מחירי מינימום גבוהים שקבעה באותם מכרזים.

משרד מבקר המדינה בדק את תוצאות המכרזים שפרסמה רמ"י בשנים 2011-2015 לשיווק קרקעות שיעודן מלונאות ואת תוצאותיהם. להלן הפרטים:

לוח 2: תוצאות מכרזים שפרסמה רמ"י בשנים 2011-2015

מספר המכרז	תאריך ההחלטה בדבר הזוכה במכרז	יישוב	תוצאות המכרז	הערות
צפ/2014/38	28/1/2015	קצרין	נקבע זוכה	
חי/2013/208	13/1/2014	עכו	אין זוכה	אין הצעות למגרש
בש/2013/64	1/9/2013	אילת	אין זוכה	אין הצעות למגרש
בש/2013/64	1/9/2013	אילת	אין זוכה	הצעות נמוכות ממחיר המינימום של המכרז
בש/2013/64	1/9/2013	אילת	אין זוכה	הצעות נמוכות ממחיר המינימום של המכרז
צפ/2013/14	17/3/2013	עפולה	נקבע זוכה	
ים/2012/119	2/1/2013	ירושלים	נקבע זוכה	
חי/2011/376	17/6/2012	חיפה	נקבע זוכה	
פע/2012/757	6/6/2012	עכו	אין זוכה	אין הצעות למגרש
צפ/2011/309	18/4/2012	קצרין	אין זוכה	אין הצעות למגרש
צפ/2011/334	21/3/2012	נצרת	אין זוכה	אין הצעות למגרש
צפ/2011/334	21/3/2012	נצרת	אין זוכה	אין הצעות למגרש
ים/2011/287	11/1/2012	קריית גת	אין זוכה	אין הצעות למגרש
צפ/2011/150	5/10/2011	קצרין	אין זוכה	אין הצעות למגרש
ים/2011/142	7/9/2011	קריית גת	אין זוכה	אין הצעות למגרש
ים/2011/107	3/8/2011	ירושלים	אין זוכה	אין הצעות למגרש.
חי/2011/33	27/7/2011	חיפה	נקבע זוכה	

הנתונים נלקחו מאתר רמ"י

רמ"י לא ניתחה את
תוצאות כל המכרזים
למטרת מלונאות
שבוצעו בשנים
2000-2015 ונכשלו
ולא שווקו בגינם
מגרשים, ולא עמדה
על הסיבות
לכישלונות, אף
שהדבר התבקש כדי
להפיק לקחים וכדי
למנוע הישנות
כישלונות כאלה

מהנתונים בלוח עולה כי בשנים 2011-2015 (חמש שנים) פורסמו 14 מכרזים לשיווק 17 מגרשים שיעודם בניית בתי מלון; מתוכם נקבעו זוכים במכרז רק לחמישה מגרשים (29.4%). במרבית המכרזים לא הוגשו כלל הצעות. מהנתונים האמורים עולה כי בממוצע ניסתה רמ"י לשווק 3.4 מגרשים לשנה, ובפועל שיווקה מגרש אחד בלבד בממוצע לשנה.

יצוין כי בדוח הביקורת הפנימית האמור משנת 2014 נכתב בעניין זה כי בשנים 2000-2013 פרסמה רמ"י 68 מכרזים "למטרת מלונאות ומתוכם אושרו [בוצעו] 28 עסקאות... מדובר בשיווק דל יחסית על פני תקופה כה ארוכה". בדוח הומלץ לבחון באופן יסודי את הסיבות למכרזים שנכשלו ולא שווקו בגינם קרקעות.

הועלה כי רמ"י לא ניתחה את תוצאות כל המכרזים למטרת מלונאות שבוצעו בשנים 2000-2015 ונכשלו ולא שווקו בגינם מגרשים, ולא עמדה על הסיבות לכישלונות, אף שהדבר התבקש כדי להפיק לקחים וכדי למנוע הישנות כישלונות כאלה.

על רמ"י להקפיד לנתח, לאחר כל מכרז שיווק קרקע למלונאות שנכשל, את הסיבות לכישלונות ולהפיק את הלקחים המתאימים לגבי פעולות שיווק עתידיות שלו בתחום זה. הצורך לנקוט פעולה כזו עולה אף מהחלטת הממשלה משנת 2012, שביקשה, בין היתר, לפעול להסרת חסמי נגישות להקמת בתי מלון חדשים. לנוכח חשיבותו של ענף התיירות ותורמותו הרבה לכלכלת המדינה, על מועצת רמ"י לדון בדחיפות בנושא שיווק הקרקעות להקמת בתי מלון ולתת לו ביטוי מתאים בתכניות העבודה ובמכרזים שתפרסם בעתיד.

היעדר שיתוף פעולה בין רמ"י לבין משרד התיירות

לרמ"י ולמשרד התיירות יש כאמור עניין משותף בשיווק קרקעות לצורכי תיירות בכלל ולמטרת הקמת בתי המלון בפרט.

יצוין כי כבר בדוח הקודם ציין מבקר המדינה כי משרד התיירות ורמ"י לא הגיעו להסכמה לגבי "שיווקם [של מתחמי תיירות], וכי בפועל גופים אלו מגיעים להסכמות נקודתיות רק לגבי מתחמים ספציפיים [המיועדים למלונאות]"⁴⁰.

רמ"י מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2016 כי משרד התיירות מקדם מולה שיווק קרקעות לאטרקציות תיירותיות בכלל, וכי המשרד אינו יוזם מולה שיווק קרקעות לבתי מלון. עוד ציינה רמ"י כי היא מבצעת כ-7,500 עסקאות שיווק קרקע בשנה וכ-0.5% מכמות עסקאות זו היא בתחום התיירות, וכי אין זה מתפקידה לתת דגש בפעילותה לשיווק קרקע למיזמי תיירות.

במכתב מנכ"ל משרד התיירות מיולי 2016 הוא ציין כי "קיים קושי בקידום הנושא [שיווק מגרשים למלונאות]... [בשל] סדרי עדיפויות של רמ"י הנוטה להתמקד במכריזי מגורים ופחות במכריזי מלונאות".

כדי שיהיה היצע מספיק של קרקעות להקמת מיזמי תיירות, לרבות בתי מלון בכמות ובאזורים הדרושים, על רמ"י ועל משרד התיירות לפעול ללא דיחוי בשיתוף פעולה. שיתוף פעולה זה יתרום רבות להגדלת מספר בתי המלון על כל המשתמע מכך. על משרד התיירות מצדו לוודא ביצוע פעולות הקשורות ישירות בהקמת בתי מלון חדשים.

משרד התיירות ציין בתשובתו מדצמבר 2016 כי הוא החל בפעילות כדי למפות "את כל הקרקעות המלונאיות הפנויות כיום, במטרה לעודד ולקדם את שיווקן". עוד ציין המשרד בתשובתו כי הוא מציע "לקיים לעתים תכופות יותר ישיבות של הוועדה המשותפת".

רמ"י מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 כי נושא שיווק הקרקעות יתואם עם משרד התיירות.

אי-ניצול קרקע ששווקה לבניית בתי מלון

בדוח מבקר המדינה הקודם צוין כי לעתים יזמים שזכו במכרזים לקרקעות המיועדות למלונאות ששווקה רמ"י, לא בנו עליהן בתי מלון "בפרק הזמן שהוקצב להם במכרז, ולכן הקרקעות אינן מנוצלות למטרות שלשמן שווקו"⁴¹.

גם הוועדה להחלטת מחירי הנופש ציינה בעניין זה כי יש יזמים שרמ"י הקצתה להם קרקע לבניית מלון, אך הם עיכבו שנים את בנייתו. הוועדה סברה כי יש ליצור מנגנון, ולפיו קרקע שרמ"י הקצתה ליזם לטובת בניית מלון, וחלפו 10 שנים וטרם החל להיבנות המלון - תבוטל ההקצאה ורמ"י תשווק את הקרקע מחדש ליזמים שיתחייבו לבנות מלון בתוך חמש שנים.

משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי לדעתו יש טעם לפגם בכך שזים שזכה במכרז של רמ"י להקצאת קרקע לבניית מלון, אינו בונה במהלך הזמן שהוקצב לו במכרז, ואף על פי כן רמ"י אינה מבטלת את הקצאת הקרקע.

בדוח הביקורת הפנימית צוין כי בבדיקת 23 מכרזים שקיימה רמ"י בשנים 2000-2013, מתוך 28 המכרזים שבהם נקבעו זוכים (2.1 מכרזים בשנה בממוצע), ב-18 מהם (כ-64% ובממוצע 0.72 מכרז בשנה) לא הוחל כלל בבניית מלון.

משרד מבקר המדינה העלה כי על אף הנתונים המשמעותיים בדוח הביקורת הפנימית בעניין שיעור הגבוה של אי-התחלות בנייה של מלונות, לא נקטה רמ"י עד אוקטובר 2016 צעדים כלשהם למול הזוכים במכרזים האמורים להקמת בתי מלון.

רמ"י הסבירה למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי הליך ביטול הקצאת קרקע לבניית בית מלון לזים שלא בנה עליה, כרוך בהליכים משפטיים מורכבים שנמשכים זמן רב.

בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה בכמה מכרזים וחוזים להקצאת קרקע להקמת בתי מלון שחתמה רמ"י מול הזימים, נמצא כי יש בהם סעיפים המתייחסים להתחייבויות הזים, ונקבע כי אי-עמידה בהם תיחשב הפרה יסודית של החוזה. באחד הסעיפים צוינה ההתחייבות להתחלת בנייה בתוך 42 חודשים מיום אישור העסקה על ידי רמ"י ולסיומה בתוך 60 חודשים מאותו מועד; במקרים של הפרה כזו נתונה הסמכות ביד רמ"י, על פי ההסכם, לבטל את החוזה, ועם ביטולו על הזים לפנות את המגרש ולהחזירו מידית לרמ"י⁴².

אמנם ביטול החוזה הוא משימה מורכבת, כפי שציינה רמ"י בתשובתה, אך כאמור על פי הקבוע בתנאי החוזה רמ"י רשאית לעשות זאת. למרות זאת נמצא כי עד אוקטובר 2016 לא בחנה רמ"י את האפשרות לבטל חוזים שחתמה עם זוכים במגרשים להקמת בתי מלון בשל אי-בנייה במועד שנקבע לכך. לדעת משרד מבקר המדינה, הסעיף המאפשר לבטל חוזים הוכנס במטרה שניתן יהיה לממש בעת הצורך, ועל כן אין זה ברור מדוע רמ"י טרם עשתה בו שימוש, ולא דרשה החזרת קרקעות במקרים שלא מומשו מיזמים של בניית בתי מלון בפועל. התנהלות זו הופכת את הסעיף בחוזה לאיום סרק, ומונעת את תמרוץ הזימים לממש את הבנייה כפי שהתחייבו.

רמ"י מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 כי מועצת מקרקעי ישראל שינתה לאחרונה את מדיניותה כי ככלל לא יבוטלו הקצאות קרקע במכרזים, והחליטה⁴³ "לבטל הסכמי חכירה וחוזי פיתוח ככל שהופר ההסכם". רמ"י עוד הוסיפה בתשובתה זו כי "קיים קושי של ממש לבטל עסקאות עם יזמים בהם נחתם חוזה חכירה. הטיפול במקרים בהם לא מומשה הבניה נבחנים באופן ספציפי... [וכן] במסגרת הדיונים בדוח הביקורת הפנימית התקבלה החלטה עקרונית ברמ"י, כי הקצאות במכרז ביעוד תיירות יוקצו בחוזה פיתוח ללא זכויות עתידיות. בדרך זו יקל עלינו תהליך המעקב והאכיפה על אי מימוש הבניה".

42 לדוגמה, חוזה בין רמ"י לבין אחד הזימים מסוף יולי 2016.

43 החלטה 1481 של מועצת מקרקעי ישראל "ביטול עסקאות ומתן אורכות לביצוע" מיום 5.9.16.

עודף רגולציה בהקמת בתי מלון ובהפעלתם

תהליכי התכנון, האישור והבנייה של בתי מלון בישראל מלווים ברגולציה רבה מצד המוסדות השונים, באמצעות דרישות שונות מהיזמים בכל שלב ושלב. הוועדה להוזלת מחירי הנופש מצאה כי יש רגולציה עודפת בתהליכי הבנייה של בתי מלון וקבעה שיש מאפיינים ייחודיים בתחום המלונאות "הפוגעים ביכולת לבניית בתי מלון ותורמים לעלות הגבוהה של הבנייה", ובעקבות זאת מביאים לשיעורי רווחיות נמוכים.

הוועדה ציינה בעניין זה בהמלצותיה כי "הגדלת הרווחיות והגדלת התשואה על ההשקעה שהן אלמנטים מרכזיים שיביאו להגדלת ההיצע [של חדרי בתי מלון] בטווח הקצר ובטווח הארוך - לירידת מחירים [בתחום המלונאות]". עוד ציינה הוועדה כי הורדת המחירים תתאפשר על ידי נקיטת הצעדים האלה: (א) הפחתת הוצאותיהם השוטפות של בתי המלון; (ב) הקטנת הוצאותיהם הקבועות של בתי המלון; (ג) בחינה מחודשת של הרגולציה החלה על ענף המלונאות מתוך כוונה לצמצמה; (ד) השוואת ההתייחסות אל הענף כמו לשאר תעשיות הייצוא; (ה) הבטחת תקציבו של משרד התיירות לשיווק לאורך זמן.

הוועדה גם המליצה להכיר בעובדה שרכיבי הרגולציה והמיסוי (הארנונה) שעלותם קבועה נמנים עם הגורמים העיקריים לרווחיות הנמוכה, להחזר הנמוך על ההשקעה, לאי-הכדאיות הכלכלית לבניית בתי המלון ולמחירים הגבוהים של הנופש בבתי מלון. הוועדה המליצה להביא להוזלת מחירי הנופש באמצעות הפעולות האלה: הקלה בדרישות הרגולציה כך שיצומצמו הוצאות כוח אדם של המלונות בגין מציילים, מפעילי בריכות ומדריכים בחדר כושר; צמצום דרישות האבטחה; הקטנת עלות הכשרות; הפיכת המסים המוניציפליים (ארנונה) להוצאה משתנה המתבססת על תפוסת המלונות. הוועדה המליצה לשנות את דרישות משרד התיירות לגבי התקנים הפיזיים⁴⁴ של אמצעי האכסון התיירותי כדי להקל את הדרישות להקמת בתי מלון ולהפעלתם. עוד המליצה הוועדה לבחון אפשרות לרפורמה בחקיקה בתחום כוח אדם ויחסי העבודה לצורך התאמתה לאופי העבודה במלונות, ולאפשר למשל גמישות רבה יותר בשעות עבודה.

מנכ"ל התאחדות בתי המלון⁴⁵ מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי ההתאחדות סבורה שהרגולציה היא החסם הגדול ביותר בתחום המלונאות, וכי צמצום הרגולציה עשוי להפחית עלויות לתפעול בתי המלון, "ובכך לאפשר הורדת מחירים דרך המנגנון התחרותי ללא גרימת הפסדים ליזמים".

44 רגולציה פירושה אסדרה. זהו שם כולל להסדרה של פעילויות שונות במדינה, באמצעות חוקים ורשויות. כיום מקובל כי המונח רגולציה מתייחס בעיקר לרשות המבצעת ולרשויות פיקוח והסדרה (חלקן עצמאיות ללא יכולת התערבות קבועה של הממשלות) ופחות לרשות המחוקקת הנחשבת לקובעת "מדיניות על". עודף רגולציה הוא מצב שבו התועלת הכלכלית מקיום הרגולציה עלולה להתבטל כליל בשל חוסר כדאיות כלכלית לפעול במסגרתו.

45 התקנים הפיזיים הם הנחיות של משרד התיירות לתכנון ולסיווג בתי מלון ואמצעי אכסון אחרים שפורסמו ביולי 2012. התקנים הפיזיים מגדירים את סוג אמצעי האכסון המוכרים ורמותיהם, ואת הנדרש לצורך תכנונם והקמתם בישראל. התקנים תואמים את מדיניות משרד התיירות בכל הנוגע להליכי אישור של מתקני האכסון במוסדות התכנון.

46 מנכ"ל התאחדות בתי המלון שימש בשנים 2009-2012 מנכ"ל משרד התיירות ועמד בראש הוועדה להוזלת מחירי הנופש.

אי-יישום החלטת הממשלה מ-2012

החלטת הממשלה מנובמבר 2012, קבעה כאמור שיש להסיר חסמים בנושא הקמת בתי מלון חדשים ולנקוט פעולות להגדלת הכדאיות הכלכלית להקמתם. החלטת ממשלה זו גם פירטה את הפעולות שנדרשים כל שר וכל משרד ממשלתי רלוונטיים לבצע בעניין מגוון נושאים שהועלו בדוח הוועדה.

לאחר מועד סיום הביקורת, בדצמבר 2016, החליטה ועדת שרים לרגולציה על סדרת פעולות ושינויי חקיקה שיישומם אמור להפחית חסמים ורגולציה בתחום המלונאות, ואשר אמורים להביא לעידוד הקמת בתי מלון חדשים ולהוזלת מחירי הנופש. החלטה זו באה כחלק מיישום החלטת הממשלה מנובמבר 2012 אשר אימצה, כאמור, את החלטת הוועדה להוזלת מחירי הנופש.

משרד מבקר המדינה בדק את מידת יישומם של כמה סעיפים בהחלטת הממשלה מנובמבר 2012 בנושאים האלה: דרישות אבטחה; אכיפת שימושים בקרקע לצורכי מלונאות בלבד; מפעילי בריכות ומצילים; דרישות כשרות; עלויות ארנונה; היבטים לגבי שעות עבודה ומנוחה. להלן עיקרי הממצאים⁴⁷:

1. בהחלטת הממשלה מנובמבר 2012 נכתב כי "שר הפנים יסמך... בתוך שלושה חודשים שני עובדי משרד התיירות, לביצוע חקירות [לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965], בנושאי אכיפת שימושים מלונאים בקרקעות שייעודן תיירותי".

משרד מבקר המדינה העלה כי עד אוקטובר 2016 - לא הוסמכו עובדים כאמור.

מנכ"ל משרד התיירות ציין במכתבו מיולי 2016 כי "המשרד לא תוקצב לתוספת התקינה שנקבעה בהחלטה לעובדים לאכיפת שימוש מלונאי. מאחר שהמשרד נמצא בגרעון בתקני כוח אדם ומאחר שכאמור לא ניתנה תוספת תקנים לנושא על ידי משרד האוצר לא אוישו משרות בנושא. יש לציין כי לא נמצא צורך להוספת המשרות האמורות לעיל במסגרת הרה-ארגון שהמשרד עובר בימים אלו". לתשובת מנכ"ל המשרד לא צורפה אסמכתה המעידה על כך שהנושא נידון ונבחן, והוחלט כי אין צורך בהוספת המשרות.

שימוש בקרקע רק לצרכים שלשמם הוא נועד, ובמקרה זה שימוש מלונאי הוא חשוב ביותר. היה על משרד הפנים ועל משרד התיירות לפעול להסמכת שני עובדים שיבצעו חקירות לפי חוק התכנון והבניה, לביצוע סקר שימושים בקרקעות שייעודן מלונאות ולפעול לאכיפת ייעודן אם קיימים מקרים הדורשים זאת.

משרד התיירות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 כי "המשרד נמצא בעיצומו של הליך רה-ארגון, כאשר בבסיסו המשרד נמצא

47 הממצאים נכונים לאוקטובר 2016.

בעודפי תקנים... לא נמצא צורך בהוספת המשרות האמורות ולהסמכת עובדים נוספים בתחום האכיפה. יחד עם זאת המשרד עדיין בוחן זאת".

יחידת האכיפה במשרד האוצר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 כי "אם הוחלט לתקן שתי משרות מפקחים עבור משרד התיירות באפשרות יחידת האכיפה להסמיכם להיות מפקחים". עוד נאמר בתשובה כי "יש צורך בתיאום ובקרה וקביעת גבולות גזרה בסמכויות בין גורמי האכיפה השונים... היעדר תיאום זה... יגרום לבזבז משאבים ולביצוע מדיניות אכיפה לא יעילה".

על משרד התיירות ועל משרד הפנים לסכם בהקדם את אופן יישום החלטת הממשלה בנושא הסמכת שני עובדי משרד התיירות לביצוע חקירות לפי חוק התכנון והבנייה, לעריכת סקר שימושים בקרקעות שייעודן מלונאות ולאכיפת שימושן אם קיימים מקרים הדורשים זאת.

2. בהחלטת הממשלה מנובמבר 2012 נאמר כי מנכ"ל משרד הבריאות יגדיר "קריטריונים מקצועיים לפיהם יינתן פטור... לבתי מלון שבהם בריכות פתוחות לאורחי המלון בלבד, ואשר יעמדו בקריטריונים שהוגדרו, מחובת נוכחות מפעיל בריכה בכל שעות פעילות הבריכה. הביצוע יעשה בתוך 3 חודשים".

מנכ"ל משרד התיירות ציין במכתבו מיולי 2016 כי המשרד פועל מול משרד הבריאות לקידום הקלות בתחום הפעלת בריכות השחייה, אולם "טרם הושגו הסכמות בנושא".

משרד הבריאות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 כי מנכ"ל המשרד קיים דיון עם גורמים מקצועיים במשרדו, אשר הציעו תנאים לפטור מחובת נוכחות מפעיל בריכה, אולם הם לא הגיעו להסכמות עם משרד התיירות. עוד ציין המשרד בתשובתו כי כבר בינואר 2013 כתב מנכ"ל משרד הבריאות למנכ"ל משרד התיירות, במענה לפנייתו של האחרון, שניתן ליישם את החלטת הממשלה כך שמפעיל הבריכה אינו חייב לעבוד במשרה מלאה, ואפשר שיועסק גם בנושאים נוספים במלון ובלבד שיימצא באזור הבריכה בשעות שהיא פתוחה לקהל ושיעבור הכשרה והסמכה לכך. עוד כתב משרד הבריאות, שלאחר כמה דיונים עם משרד התיירות, הוסכם בחודש נובמבר 2016 "להביא להחלטת ממשלה כדלקמן: להנחות את מנכ"ל משרד הבריאות כך שמפעיל בריכה הנדרש לפי תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים לבריכות שחייה), התשנ"ד-1994 יצטרך להיות בזמנית של טווח זמן של עד 15 דקות מקריאה. בתום שנה מיום קבלת החלטה זו, בהמלצת ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות, תבחן יחד עם משרד התיירות הארכת טווח הזמנית של מפעיל הבריכה ל-30 דקות".

יצוין כי ועדת שרים לרגולציה החליטה בדצמבר 2016 להנחות את שר הבריאות לבצע את התיקונים האמורים בתקנות רישוי עסקים כך שמפעיל בריכה יהיה זמין בטווח של עד 15 דקות.

3. בהחלטת הממשלה מנובמבר 2012 נכתב כי "הממשלה מנחה את משטרת ישראל לבחון אפשרות לצמצם את דרישות האבטחה בבתי מלון במקומות שיוגדרו כמתחמים סגורים ומפוקחים".

מנכ"ל משרד התיירות ציין במכתבו מיולי 2016 כי הושגו הקלות משמעותיות בנושא דרישות אבטחה בבתי מלון, אשר הובילו להזלת עלויות האבטחה בעשרות אחוזים. עוד הוסיף המנכ"ל כי משרד התיירות מקדם הצעה להקלה נוספת באמצעות הקמת "מתחמי מלונאות", לדוגמה הקמת מתחם אבטחה אחד לכל בתי המלון בים המלח.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 כי היא ביצעה "שורה של רפורמות ושינויי תפיסת אבטחה לאורך השנים האחרונות, אשר תוצאם, הנה הקלה משמעותית על בתי המלון, בהיבטי האבטחה תוך הפחתת הנטל הכלכלי, בצורה משמעותית". משטרת ישראל גם ציינה בתשובתה כי בימים אלה היא נמצאת בעיצומה של "עבודת מטה לצורך קידום נושא הגדרת מתחם מאובטח באזור המלונות בים המלח".

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרת ישראל ולמשרד התיירות כי עליהם להשלים בהקדם האפשרי את הפעולות לבחינת נושא הקמת "מתחמי מלונאות" ולפעול ליישום המסקנות וההמלצות שתעלה בחינה זו.

4. בהחלטת הממשלה מנובמבר 2012 נכתב כי "משרד ראש הממשלה, בשיתוף המשרד לשירותי דת, משרד התיירות והרבנות הראשית [יבחנו] דרכים להפחתת עלויות הכשרות המוטלות על בתי המלון, ולהגיש המלצותיהם בעניין זה בתוך שלושה חודשים"⁴⁸.

משרד מבקר המדינה העלה כי עד אוקטובר 2016, לא הגישו המשרדים האמורים והרבנות הראשית, כנקבע בהחלטת הממשלה, את מסקנותיהם ואת המלצותיהם בעניין הזלת עלויות הכשרות של בתי המלון.

במכתב מנכ"ל משרד התיירות מיולי 2016 נכתב כי התקיימו כמה ישיבות עם הרב הראשי, עם המשרד לשירותי דת ועם ארגון רבני צוהר⁴⁹ בנושא עלויות הכשרות של בתי המלון, אולם טרם הושגו הסכמות בעניין זה. מנכ"ל משרד ראש הממשלה כתב בדצמבר 2016 למשרד מבקר המדינה כי משרד האוצר העלה הצעה לצמצום העלויות הקשורות בהעסקת משגיחי כשרות בבתי המלון, אולם זו לא הובאה לאישור הממשלה בשל התנגדות הגורמים הנוגעים בדבר.

המשרד לשירותי דת כתב בדצמבר 2016 למשרד מבקר המדינה כי עלות הכשרות מתחלקת לשני רכיבים: אגרה ועלות שכר משגיחי הכשרות. גובה אגרת הכשרות נקבע על ידי המשרד ובאישור משרד האוצר, ועלותה זניחה

48. ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "הפיקוח על כשרות המזון".

49. ארגון צוהר (עמותת צהר) הוא איגוד של רבנים אורתודוקסיים, מהזרם הציוני, המונה למעלה מ-800 רבנים. העמותה שמה לה למטרה לגשר על הפער בין דתיים לחילונים בישראל.



בהחלטת הממשלה
הוטל על "צוות
משותף לבחון
התאמת עלות
הארנונה למלונות
בהשוואה לנהוג
במדינות ה-OECD.
הגורמים הממשלתיים
לא הקימו את הצוות
המשותף, לא הוגשו
לממשלה המסקנות
וההצעות בעניין עלות
הארנונה

לעומת עלות התפעול של בית מלון. הרבנות הראשית לישראל כתבה באותו חודש למשרד מבקר המדינה כי "עלויות [הכשרות] זניחות ביחס לעלות האירוח", אולם היא פועלת, ככל שניתן במסגרת מגבלות ההלכה, לצמצום העלויות האלה. הרב הראשי ונשיא מועצת הרבנות הראשית, הרב דוד לאו, הקים במרץ 2016 ועדה מייעצת לנושא הכשרות בישראל, שמטרתה לגבש המלצות בהתייחס למערך הכשרות בכללותו, ובין היתר, לבחון הסדרים שיחולו על ענפים שונים בהתאם למאפייניהם הייחודיים, ובכלל זאת ענף המלונאות. הוועדה עתידה להתייחס בהמלצותיה גם להיבטים הכלכליים הכרוכים במערך הכשרות בבתי המלון.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת, לרבנות הראשית ולמשרד התיירות כי עליהם לפעול ללא דיחוי למציאת פתרון ליישום החלטת הממשלה בעניין הפחתת עלויות הכשרות, להשלמת הבחינה בנושא זה, שיש לו היבטים כספיים ניכרים, ולהגשת המלצותיהם.

5. הוועדה להוזלת מחירי הנופש, ציינה כאמור במסקנותיה, בין היתר, כי רכיבי הרגולציה והמיסוי (הארנונה), שנחשבים עלות קבועה, נמנים עם הגורמים העיקריים לרווחיות הנמוכה ולכדאיות הנמוכה לבניית בתי המלון, להחזר הנמוך על ההשקעה ולמחירים הגבוהים של הנופש בבתי המלון.

בהחלטת הממשלה האמורה מנובמבר 2012 הוטל על "צוות משותף הכולל נציגים של משרדי הפנים, התיירות, האוצר והמרכז לשלטון מקומי לבחון התאמת עלות הארנונה למלונות בהשוואה לנהוג במדינות ה-OECD החברות באיחוד האירופי". בהחלטת הממשלה נקבע כי הצוות יגיש את מסקנותיו ואת הצעותיו לממשלה, לרבות ציון מקורות המימון, בתוך שלושה חודשים.

משרד מבקר המדינה העלה כי הגורמים הממשלתיים האמורים לא הקימו את הצוות המשותף, וממילא עד אוקטובר 2016 לא הוגשו לממשלה המסקנות וההצעות שהתבקשו בעניין עלות הארנונה.

במכתב מנכ"ל משרד התיירות מיולי 2016 הוא ציין כי "לא הוקם צוות לבחינת התאמת עלויות ארנונה. התקיימו מספר ישיבות בנושא עם משרד הפנים. המשרד פועל לגיבוש פיילוט לתשלום ארנונה על פי תפוסה, הנושא אף נדון מול מספר ראשי רשויות שהביעו נכונות לבחון מודלים רלוונטיים". עוד כתב משרד התיירות כי טרם התקבלה התייחסות התאחדות בתי המלון לנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים, למשרד התיירות, למשרד האוצר ולמרכז לשלטון מקומי כי עליהם לפעול ללא דיחוי נוסף ליישומה בהקדם של החלטת הממשלה בנושא זה, להקים את הצוות ללא דיחוי ולהגיש לממשלה את מסקנותיו ואת המלצותיו.

כאמור לאחר מועד סיום הביקורת, בדצמבר 2016, החליטה ועדת שרים לרגולציה, בין היתר, "להנחות את שר הפנים ואת שר התיירות, יחד עם רשות מקומית שתיבחר, לבחון בתוך 60 יום מיום קבלת החלטה זו, היתכנות לביצוע תכנית ניסיונית (פיילוט) לשנה אחת לגביית ארנונה בהתחשב בתפוסת חדרי המלון, וזאת בכפוף להוראות כל דין". משרד התיירות כתב בתשובתו מדצמבר 2016 למשרד מבקר המדינה כי "לאחר ששר התיירות הגיע להבנות עם שר הפנים לבחון את הנושא, נקבע בהחלטה [החלטת ועדת שרים לרגולציה מדצמבר 2016]... [לבחון] היתכנות ביצוע תכנית ניסיונית... לגביית ארנונה בהתחשב בתפוסת חדרי מלון". משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2017 כי הוא תיארם "עם עיריית חיפה שהפיילוט יערך בתחומה".

אגף התקציבים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2016 כי הוא "יפעל במשותף עם משרד התיירות בנושא, וככל שיוקם צוות בין-משרדי כאמור, משרד האוצר ייקח בו חלק בהתאם להחלטת הממשלה".

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2016 כי "רצונה של הממשלה בהחלטת מחירי הנופש אותם משלמים התיירים, אינו יכול לבוא על חשבון של הרשויות המקומיות... [וכי הם] דורשים כי מהצעת ההחלטה יוסרו הסעיפים העוסקים בשינויים בארנונה".

6. בהחלטת הממשלה מנובמבר 2012 אימצה הממשלה את המלצת הוועדה "להטיל על צוות משותף של משרד התיירות ומשרד הפנים לבחון הצעת החלטה להתאמת שירותי ההצלה בבריכות השחייה במלונות, לאחר בדיקת המצב העובדתי והמשפטי הנהוג במדינות ה-OECD החברות באיחוד האירופי, ולהציע שינויי חקיקה מתאימים ככל הנדרש. הצוות יגיש הצעותיו בתוך שלושה חודשים".

משרד מבקר המדינה העלה כי עד אוקטובר 2016 לא הוצעו לממשלה, כנקבע בהחלטתה, החלטות להתאמת שירותי ההצלה בבריכות שבבתי המלון לדרישות הנהוגות במדינות ה-OECD ולא הועלו שינויי החקיקה הדרושים לשם כך.

במכתב מנכ"ל משרד התיירות מיולי 2016 צוין כי אחרי שהתקיימו כמה פגישות בנושא בין גורמי מקצוע רלוונטיים במשרד התיירות לבין נציגי משרד הפנים, הביע האחרון את התנגדותו לעניין, ולכן לא החלה התקדמות בנושא.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2017 כי "הוקם צוות שדן בסוגיית התאמת שירותי ההצלה למדינות ה-OECD... עמדת משרד הפנים הייתה ברורה ועקבית שעם כל הרצון הטוב להקל בהוצאות הרבות שיש לבתי המלון, אין להקל ראש בחיי ערך אדם ועל כן אין להוריד את חובת המצילים בבריכות השחייה. הצוות לא מצא לנכון לשנות את החוק המסדיר בריכות השחייה בארץ והדן בהבדלים המהותיים בין מדינות ה-OECD לישראל".

7. בהחלטת הממשלה מנובמבר 2012 הוטל על הוועדה במשרד הכלכלה והתעשייה⁵⁰ שמונתה "לבחינת חוק שעות עבודה ומנוחה [התשי"א-1951]... לבחון, בין היתר, את מדיניות העסקת [ה]עובדים בענף המלונאות, בהתייחס למקובל במדינות ה-OECD החברות באיחוד האירופי".

הביקורת העלתה כי עד שנת 2016 טרם הציגה הוועדה לבחינת חוק שעות עבודה ומנוחה במשרד הכלכלה והתעשייה את מסקנות בדיקתה בנושא. רק במהלך שנת 2016 חלו שינויים בהיתרים על פי חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 אשר מתוקפם הורחבה האפשרות להעסיק עובדים בתחום המלונאות שעות נוספות רבות יותר⁵¹, וכן הורחבה העסקת עובדים במגוון תפקידים בתחום המלונאות בעבודת לילה⁵².

מנכ"ל משרד התיירות במכתבו מיולי 2016 ציין כי "יישום ומימוש החלטת הממשלה [מנובמבר 2012] ובכלל זה עמידה ביעדים שנקבעו בה לא טופלו על ידי גורמי המקצוע במשרד [התיירות] עד למאי 2013 [מועד כניסתו לתפקיד]... [וכי הוא מינה] גורם מקצועי במשרד [עם כניסתו לתפקיד], אשר תפקידו לתכלול את כל הפעילות ולממש את החלטת הממשלה". בתשובתו מדצמבר 2016 למשרד מבקר המדינה ציין מנכ"ל משרד התיירות כי בינואר 2016 "הורחבה האפשרות להעסיק עובדים בבתי מלון, בבתי קפה ומסעדות לעד 4 שעות נוספות ביום", וביוני 2016 "שונו תקנות העסקת עובדים בעבודות לילה כך שעובד יוכל לעבוד לילה במשך שבוע מתוך שבועיים ולא מתוך שלושה שבועות בחודש".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התיירות כי היה עליו לפעול ליישום הסעיפים בהחלטת הממשלה בעניין הפחתת הרגולציה בענף המלונאות מיד לאחר קבלתה בנובמבר 2012, וכי מממצאי הביקורת עולה כי גם לאחר מינוי של גורם מקצועי לנושא במשרד במאי 2013, לא הסתיים ביצוע החלטה זו כנדרש.



50. כאמור, באותו הזמן נקרא המשרד "משרד התמ"ת".

51. הודעה של ראש הממשלה וממלא מקום שר הכלכלה והתעשייה על תיקון ההיתר הכללי להעבדה בבתי אירוח במנוחה השבועית ובשעות נוספות לפי חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 (פורסם ברשומות 12.1.16).

52. הודעה של ראש הממשלה ושר הכלכלה והתעשייה על מתן היתר סטייה כללי להעסקת עובדים בעבודת לילה בענף המלונאות לפי חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 (פורסם ברשומות 28.6.16).



אף שחלפו כארבע
שנים מאז פרסום דוח
הוועדה להחלטת מחירי
הנופש ומהחלטת
הממשלה שהתקבלה
בהמשך לכך, בחלק
מהנושאים העיקריים
שבהם עסקה הוועדה
- שלחלקם יש
היבטים כספיים
ניכרים המשפיעים על
הרווחיות - חלה
התקדמות חלקית
בלבד

מהממצאים בפרק זה עולה כי אף שחלפו כארבע שנים מאז פרסום דוח הוועדה להחלטת מחירי הנופש ומהחלטת הממשלה שהתקבלה בהמשך לכך, בחלק מהנושאים העיקריים שבהם עסקה הוועדה - שלחלקם יש היבטים כספיים ניכרים המשפיעים על הרווחיות - חלה התקדמות חלקית בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר על התנהלותם של משרד התיירות ושל הגורמים הממשלתיים הנוספים שצוינו בהחלטת הממשלה מנובמבר 2012, שהונחו כאמור בהחלטת הממשלה מנובמבר 2012 לבצע פעולות שונות שמטרתן להוזיל את מחירי הנופש ולא סיימו את ביצוען כנדרש.

סוגיית רווחיותם של בתי המלון עלתה כחסם מרכזי המעכב בניית בתי מלון חדשים וגורם למחירי הנופש הגבוהים. הדבר גורם לאי-כניסת משקיעים ויזמים לתחום המלונאות, בגלל חשש מהיעדר רווחיות ומהחזר השקעה נמוך. הוועדה להחלטת מחירי הנופש קבעה כי הגדלת הרווחיות והגדלת התשואה על ההשקעה הן רכיבים מרכזיים המושפעים ישירות מהפחתת הרגולציה וככל שהפחתה זו תבוצע הלכה למעשה היא תביא בטווח הקצר להגדלת ההיצע ובטווח הארוך לירידת מחירים בענף. כאמור הממשלה אימצה את עיקרי המלצות הוועדה וקבעה את אופן ביצוען.

על משרד התיירות ועל יתר הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר לפעול ללא דיחוי נוסף לקידום הנושאים שבאחריותם בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2012 ולהשלמת יישומם. פעולות אלה נחוצות כדי לסייע לצמצום ככל האפשר את הרגולציה העודפת ובכך להביא להפחתת עלויות ההקמה וההפעלה של בתי המלון, לעידוד יזמים להשקיע בתחום המלונאות, להגדלת היצע חדרי בתי המלון ויגרום להורדת המחירים בענף.

כאמור, לאחר מועד סיום הביקורת, בדצמבר 2016, החליטה ועדת שרים לרגולציה על פעולות שיביאו ליישומה של החלטת הממשלה מנובמבר 2012.

ייעול הליכי התכנון

בנובמבר 2015
החליטה הממשלה
לייעל את הליכי
התכנון לתשתיות
תיירותיות על ידי כך
ששר האוצר יפעל
לתיקון חוק התכנון
והבניה, התשכ"ה-
1965, כך שייקבעו בו
הליכי התכנון והבניה
של מתקנים לאכסון
תיירותי

בנובמבר 2015 החליטה הממשלה⁵³, ביוזמת משרד התיירות, לייעל את הליכי התכנון לתשתיות תיירותיות על ידי כך ששר האוצר יפעל לתיקון חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), כך שייקבעו בו עקרונות שונים לגבי הליכי התכנון והבניה של מתקנים לאכסון תיירותי (להלן - החלטת הממשלה מנובמבר 2015). בדברי ההסבר להחלטה נכתב, בין היתר, שיש לממש את הפוטנציאל הכלכלי-תיירותי של ישראל על ידי הגדלת היצע חדרי בתי המלון הממלאים חלק מרכזי במוצר התיירותי. עוד נכתב בדברי ההסבר האמורים כי בעשור האחרון התאפיין תחום המלונאות בקיפאון ובסביבת מחירים גבוהה, וכי "ייעול הליכי התכנון והבניה והגדלת הכדאיות הכלכלית בהקמת בתי מלון צפויים להביא לגידול בהתחלות הבניה של מלונות, להגדלת התחרות בענף המלונאות ואלה 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"⁵⁴.

על פי החלטת הממשלה מנובמבר 2015 אמור התיקון בחוק התכנון והבניה לקצר את תהליכי התכנון והבניה ולאפשר פיתוח ניכר בתשתיות התיירות והוספת חדרי בתי מלון לענף התיירות. התיקון יאפשר גם הכללת בתי מלון בהגדרת "תשתיות לאומיות", בהתאם לחוק התכנון והבניה. תיקון מספר 60 לחוק קבע את הקמתה של ועדת התשתיות הלאומיות אשר הוקמה, בין השאר, במטרה לייעל את הליכי התכנון והבניה ולאפשר מסלול תכנון מהיר שיסייע בהסרת חסמים קיימים.

יצוין כי החלטת הממשלה מנובמבר 2015 שימשה בסיס להצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 106 והוראת שעה), התשע"ו-2016 שהתקבלה בסופו של דבר בתיקון 107 לחוק מאוגוסט 2016. בתיקון לחוק שאושר נקבע, בין היתר, בעניין בניין מלונאי שטרם החלה בנייתו, כי ניתן יהיה בתנאים מסוימים להקצות למגורים שטח שלא יעלה על 20% מהשטח הכולל המותר לבנייה למלונאות.

שר התיירות לשעבר, מר סטס מיסז'ניקוב, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2017 כי הוא בשיתוף גורמים מקצועיים במשרד פעלו כדי "לאשר באופן כללי ו/או פרטני לגופו של כל פרויקט עירוב שימושים בקרקע שמיועדת למלונאות, על מנת לתת תמריץ גבוה יותר ליזם להיכנס במהירות לבניית מלונאות".

מנכ"ל משרד התיירות ציין במכתבו מיולי 2016 כי התיקון האמור לחוק התכנון והבניה מספק פתרון נוסף לקידום מתן אשראי להקמת בתי מלון, וכי "עירוב השימושים [הקצאת חלק מהשטח למגורים] אמור לשפר את הכדאיות הכלכלית ולאפשר את הקטנת מסגרת האשראי הנדרשת להקמת בתי מלון".

53 החלטת ממשלה 713, מיום 15.11.15.

54 החלטת ממשלה 713, עמ' 4.

מוצע כי משרד התיירות יעקוב באופן שוטף אחר יישום החלטת הממשלה והתיקון לחוק האמורים ויודא כי הם אכן תורמים להשגת יעדים של גידול בהתחלות הבנייה של מלונות, הורדת מחירים והגדלת מספר התיירים המגיעים לארץ.

משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2016 כי הוא פועל לחשיפת התיקון לפני נותני האשראי במשק כדי לשלב גופים נוספים במעגל נותני האשראי. עוד ציין המשרד בתשובתו כי הוא "יעקוב אחר החלטות שהתקבלו במסגרת התיקון [האמור]".

סיכום

ענף התיירות הוא ענף חשוב ומרכזי, ופיתוחו עשוי להניב תועלת רבה למדינה מהבחינות הכלכלית, הפוליטית והתעסוקתית. לבתי המלון מקום מהותי בענף זה, בשמשם תשתית חיונית לענף התיירות בכלל ולתיירות הנכנסת, המוגדרת ענף ייצוא מרכזי.

כדי להפחית את עלויות הנופש וכדי להרחיב את היקף התיירות הנכנסת יש צורך להגדיל בהקדם את היצע חדרי בתי המלון בישראל. בהליכי ההקמה של בית מלון נדרש היזם להתמודד עם אתגרים ועם חסמים שונים, ובהם גיוס אשראי למימון הקמת בית המלון ודרישות אסדרה רבות הפוגעות ברווחיותו של בית המלון. מבקר המדינה כבר העיר בעבר על קיומם של חסמים ביורוקרטיים וקשיים הניצבים בפני יזמים פוטנציאליים בתחום זה.

משרד התיירות והממשלה זיהו כבר בשנים 2010 ו-2011 את הצורך בנקיטת פעולות לעידוד הקמת בתי מלון, בין היתר, כדי להביא להוזלת מחירי הנופש, בחלק מן ההיבטים הנוגעים לחסמים שנידונו בדוח זה. ואולם, במהלך השנים מאז לא ננקטו פעולות בכמה תחומים, ויישום מסקנות מקצועיות שאימצו המשרד והממשלה מתעכב ומתארך זמן רב.

בשנת 2015 החל משרד התיירות לנקוט פעולות לסיוע בהקמת בתי מלון, והביא לתיקון בחוק התכנון והבנייה. המטרה הייתה להגדיל את מספר חדרי האכסון כדי להפחית את עלויות הנופש וכדי להגביר את התיירות הנכנסת, ובכך להגדיל את הכנסות המדינה מענף זה. בשנת 2016 אף תוקן חוק התכנון והבנייה באופן המאפשר קידום מטרות אלו. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את התחלת ביצוען של הפעולות האמורות, אולם בכל הנוגע לסדרת היבטים שנידונו בדוח זה - חסמים ביורוקרטיים, אשראי, שיווק קרקעות ופעולות להוזלת עלויות תפעול של בתי מלון - טרם נעשה מלוא השינוי הדרוש. על המשרד להרחיב את פעולותיו בנושא ולהשלימן על פי המלצות דוח ביקורת זה.

לאחר מועד סיום הביקורת, בדצמבר 2016, החליטה ועדת שרים לרגולציה על סדרת פעולות ושינויי חקיקה שיישומם אמור להפחית חסמים ורגולציה בתחום המלונאות, ואשר אמורים לעודד הקמת בתי מלון חדשים ולהביא להוזלת מחירי הנופש.

ביצוע משולב של פעולות להוזלת עלויות ההקמה של בתי המלון, להפחתת האסדרה, להסרת חסמים ולייעול הליכי התכנון של תשתיות תיירותיות - יש בו כדי להגדיל את כדאיות הקמתם של בתי מלון ולהביא להוזלת מחירי הנופש בישראל. על משרד התיירות להמשיך ולהוביל את הסרת החסמים המעכבים את הקמתם של מלונות חדשים בשיתוף כל הגורמים הנוגעים בדבר; כן עליו להמשיך ולפעול כדי להפחית במידת האפשר את האסדרה בתחום זה במטרה להגדיל את רווחיותם של בתי המלון ואת הכדאיות שבהקמתם, וכן כדי להזיל את מחירי הנופש. יש לנקוט צעדים אלה בהקדם, מפני שלדבר זה חשיבות עליונה לפיתוח ענף התיירות כולו.

נספח ב'

חוות דעת אדריכלית

עמ' 40

19 בפברואר 2026
סימוכין: 4/26/514

לכבוד

הנדון: תכנית 101-1235712 - ("התכנית המוצעת") השפעת תכנון מרכז הכנסים המוצע על מלון קליר והמלצות מקצועיות לתיקון התכנית המוצעת

גברתי/אדוני,

1. **רקע תכנוני קיים**
לפי תכנית 101-0531640 מתוכנן במגרש הסמוך למרכז הכנסים בית מלון המכיל 400 חדרי אירוח. לפי תכנית זו, אגף חדרי מלון קליר, הפונה לדרום-מזרח, נהנה עד כה (בהתאם לתכנית 4711) מנוף פתוח לשטח ציבורי פתוח הכולל ריאה ירוקה ובניין לשימור, כאשר מתחתיו מצוי חניון תת-קרקעי. מצב תכנוני זה אינו יוצר כל הפרעה תפעולית למלון, אלא להפך, תורם לאיכות חוויית האירוח, לערך הנכס ולכושר התחרות שלו.
2. **התכנית המוצעת והשלכותיה**
התכנית המוצעת לשינוי הייעוד משצ"פ לייעוד של מרכז כנסים, שמידת נחיצותו מוטלת בספק נוכח היקפו (מרכז בינוני הכולל אולמות קטנים יחסית), ומשנה מהותית את האיזון התכנוני באזור.
במקום לייצר מנוף תומך לפעילות בתי המלון, המרכז המוצע צפוי להתחרות ישירות באולמות הכנסים ובחדרי הישיבות הפועלים בתוך בתי המלון עצמם. מתקנים אלו אינם מרכז רווח עצמאי, אלא כלי אסטרטגי להגדלת תפוסת החדרים ולחיזוק המוצר המלונאי הכולל.
בפועל, התכנון המוצע יוצר 'קניבליזציה' של מתקני האירועים והכנסים בבתי המלון, ופוגע בבסיס הכלכלי של פעילותם.
3. **פגיעה במרחב ובאיכות המלונאית**
התוכנית המוצעת משנה באופן דרמטי את המצב הקיים:
הבינוי הוקדם והתקרב משמעותית למלון קליר, ובשלב ב' אף מתוכננת תוספת גובה החורגת מגובה המלון.
במקום נוף פתוח לריאה ירוקה, מתקבל קיר בנוי ואטום מול אגף חדרי המלון — שינוי הפוגע ישירות באיכות החדרים, בחוויית האורח ובערך הכלכלי של הנכס.
בפגישת תיאום שנערכה עם עורכי התכנית והחברה לפיתוח ירושלים, ביקשנו להרחיק את הבינוי מקו המלון וליצור חיצ ירוק משמעותי — לרבות כיכר כניסה למרכז הכנסים — אשר תייצר מרחב נשימה ותשמר את איכות הסביבה העירונית. לצערנו, בקשות אלו לא באו לידי ביטוי בתכנית המוצעת כפי שהופקדה.

4. עמדתנו המקצועית והמלצות לתכנון חלופי

אנו פועלים מזה שנים בתחום תכנון מרכזי כנסים ומלונאות, ותכנונו בין היתר את מרכז הכנסים במלון InterContinental David Tel Aviv, וכן מרכזי כנסים ב־ Hilton Warsaw City, ב־ Leonardo Royal Hotel Amsterdam ובמרכז כנסים עירוני בעיר Budapest.

לאור ניסיונו, אנו ממליצים:

- לתכנן את מרכז הכנסים כמוצר משלים לפעילות המלונות, ולא כמתחרה ישיר.
- לשלב טיפוס אולמות ושימושים שאינם קיימים במלונות, ובכך לייצר סינרגיה אמיתית.
- לבחון חלופה של תכנון המרכז במלואו בתת־הקרקע, בדומה לפתרון שיושם ב־ InterContinental David Tel Aviv, שם פועל אולם בשטח של כ־ 2,500 מ"ר — גדול משמעותית מהאולם המוצע — לצד אולמות נוספים וכל השטחים הנלווים, כולם בתת־הקרקע. פתרון זה מאפשר שמירה מלאה על המרחב הציבורי העילי.
- לתכנן חניית אוטובוסים בהתאם לתקן הנדרש לבתי המלון ולמרכז הכנסים, בצמידות לפתרון התת־קרקעי.
- להשאיר מעל המרכז פארק ירוק בהתאם לתוכנית התקפה, ובכך לשמר את איכות המרחב הציבורי והנוף הנשקף מהמלון.

לעניין תקני תנועה וחניה, אנו ממליצים להיוועץ ביועץ התנועה של מלון קליר לצורך בחינה מקצועית ומעמיקה של ההשלכות התחבורתיות.

5. סיכום

התכנון המוצע במתכונתו הנוכחית פוגע באיכות הסביבה העירונית, בערך המלון ובאיזון הכלכלי של מערך המלונאות באזור. אנו סבורים כי באמצעות התאמות תכנוניות מושכלות ניתן להגיע לפתרון המייצר תועלת ציבורית מחד, מבלי לפגוע פגיעה מהותית בפעילות המלונאית מאידך.

נשמח להציג את עמדתנו המפורטת בפני הוועדה ולהעמיד לרשותה את ניסיונו המקצועי לצורך קידום פתרון מיטבי.
בברכה,

פייגין אדריכלים (1995) בע"מ
מעלה הצופים 19 ר"ג טל: 03-6738478
אדריכל פייגין ואלי פייגין
1000221

נספח ג'

הסכם הפעלת החניון

עמ' 43

חוזה למתן שירותי אחזקה וניהול חניון אוטובוסים - מלוונות הרכס

שנערך ונחתם ב _____ ביום _____

ב ין: _____
החברה הממשלתית לתיירות
ח.פ. _____

מצד אחד; _____
(להלן: "החמ"ת")

לכין: _____
ח.פ.ת.ז. _____

שכתובתו לצורך חוזה זה הנה: _____
(להלן: "היזם")
מצד שני;

והואיל והחמ"ת מונתה לתכנן ולבצע את עבודות התשתית והפיתוח למתחם מלוונות הרכס, תכנית מפורטת מס' 4711 (להלן: "הפרויקט");

והואיל ובין היתר נדרשת החמ"ת להקים חניון לאוטובוסים לשירות המלוונות שיוקמו בפרויקט;

והואיל ורשות מקרקעי ישראל (להלן: "רמ"י") תשווק במכרז ראשון את המגרשים מס' 1, ו-3+4, ולאחר מכן במכרז שני את מגרש 2 (מגרשים 1-4 יכונן להלן: "מגרשי שלב א"), ותחליט, על פי שיקול דעתה הבלעדי והמוחלט, האם לשווק גם את המגרשים האחרים בפרויקט בשלב מאוחר יותר (מגרשים 5-6 יכונן להלן: "מגרשי שלב ב");

והואיל והחמ"ת מונתה לפעול כחברת ניהול של החניון לאחר שיוקם על ידה, וזאת לתקופה שתיקבע על ידי החמ"ת ובכפוף לאמור בהסכם זה;

והואיל ולמימון ניהול החניון יידרשו היזמים לשלם לחמ"ת את הוצאות הניהול כאמור בהסכם זה;

והואיל והיזם זכה במכרז (כהגדרתו להלן), והוא עתיד לחתום עם החמ"ת על חוזה לפיתוח תשתיות ציבוריות ביחס למגרש (כהגדרתו להלן);

והואיל ועל פי תנאי המכרז תחתום רמ"י עם היזם במגרש על חוזה פיתוח (כהגדרתו להלן), ולאחר מילוי תנאי חוזה הפיתוח תחתום רמ"י עם היזם על חוזה חכירה;

והואיל ועל פי תנאי המכרז על הזוכה במגרש לחתום עם החמ"ת על הסכם זה;

לפיכך הוסכם, הוצהר והותנה בין הצדדים כדלקמן:

מבוא 1.

המבוא לחוזה זה מהווה חלק בלתי נפרד מגופו.

הגדרות 2.

למונחים המפורטים מטה יהיה הפרוש המצוין לצדם :

"התב"ע" : תב"ע 4711.

"המתחם" : המקרקעין הכלולים בתחום התב"ע.

"המכרז" : מכרזים שרמ"י פרסמה ו/או תפרסם לשיווק המגרשים בשטח המתחם.

"חניון" : חניון עילי או תת קרקעי שיוקם על ידי החמ"ת כחניון לאוטובוסים לשימוש מגרשי המלונאות, כאמור בהסכם זה, על מגרש מס' 8 ו/או על מגרש חלופי אחר.

"מגרש 8" : מגרש ביעוד שפ"פ, הידוע כמגרש מס' 8 במתחם.

"מגרש חניה חלופי" : מגרש אשר יבוא במקומו של מגרש 8, בין באופן קבוע ובין באופן זמני, על פי שיקול דעתן של רמ"י, הרשות המקומית והחמ"ת. היזם מוותר מראש על כל טענה, דרישה או תביעה ביחס למגרש החלופי, לרבות החלטה לעשות בו שימוש, מיקומו, תכונותיו וכיו"ב. כל הוראה בהסכם זה המתייחסת למגרש 8 תחול (אלא אם נאמר אחרת) גם ביחס למגרש החניה החלופי.

"חווה לביצוע תשתיות ציבוריות" : חווה שייחתם בין היזם לבין החמ"ת, שעניינו ביצוע עבודות התשתיות והפיתוח במתחם על ידי החמ"ת, לרבות הקמת חניון לאוטובוסים, והשתתפות היזם בעלויות הפיתוח (חווה ניהול זה מהווה **נספח** של החווה לביצוע תשתיות ציבוריות).

"חווה הפיתוח" : חווה שייחתם בין היזם לבין רמ"י בגין רכישת הזכויות בקרקע, אשר לאחר מילוי תנאיו ייחתם בין היזם לבין רמ"י חווה חכירה ביחס למגרש.

"המגרש" : המקרקעין שהוקצו ליזם על ידי רמ"י בעקבות זכייתו במכרז.

"היזמים" : היזם וכן כל יתר הזוכים במגרשים בפרויקט.

"חברת הניהול" : החמ"ת או כל חברה שתבוא במקומה לעניין הסכם זה ;

"השירותים" : סל השירותים המפורט ברשימה המצורפת לחווה זה **כנספח א'**, וכל פעולה שתבוצע על ידי חברת הניהול בקשר עמם. למען הסר ספק מובהר, כי סל השירותים הנ"ל מתייחס לחניון בלבד.

"הוצאות הניהול" : כל הוצאות חברת הניהול הכרוכות בניהול ואחזקה של החניון, בהתאם ל**נספח א'** ועל פי שיקול דעתה של החמ"ת.

"עמלת ניהול" : סכום שיתווסף להוצאות הניהול ויהווה עמלה של חברת הניהול.

"דמי אחזקה" : התשלום החודשי, אשר על היזמים לשלם לחמ"ת, והכולל את הוצאות הניהול וכן את עמלת הניהול.

"תחילת חיוב בדמי אחזקה" : המועד הראשון בו אישרה החמ"ת ליזם לעשות שימוש בחניון ובכל מקרה לא יאוחר מהמועד בו קיבל היזם טופס 4 בגין המלון שהקים.

"ערבות בנקאית" : ערבות שיפקיד היזם בידי חברת הניהול להבטחת התחייבויות היזם לפי חווה זה, לרבות לתשלום דמי האחזקה של החניון, כמפורט בסעיף 11 להלן.

"מפתח תחלוקה"

היחס שבין מספר החדרים שניתן לבנות על פי התב"ע בכל אחד מהמגרשים ששווקו, לבין סך כל החדרים שניתן לבנות על פי התב"ע במגרשים ששווקו, אף אם עדיין לא קיבלו טופס 4, במועד חיוב היזם בתשלום.

רסע כללי

3. א. הסכם זה נועד להסדיר את מערכת היחסים שבין לבין חברת הניהול, בכל הנוגע להקמת חניון לאוטובוסים וניהול ואחזקת חניון זה.

ב. אין בחוזה זה, בזכויות החניה המוקנות מכוחו או בשימוש בחניון, כדי להעניק ליזמים זכויות כלשהן במקרקעי החניון. מובהר בזאת כי זכויות היזם במקרקעי החניון תהיינה על פי האמור בחוזה הפיתוח ובחוזה החכירה.

ג. חברת הניהול מתחייבת ומקבלת על עצמה את מתן השירותים המפורטים ב**נספח א'** להסכם זה, והמלון מסכים לכך ומוסר לחברת הניהול את הניהול והביצוע הבלעדי של השירותים ומתחייב לנהוג בהתאם להוראות המפורטות בחוזה זה.

הקצאת החניות ליזמים בחניון

4. א. החמ"ת תקצה מספר חניות בחניון לשימוש כל יום שהתקשר עם רמ"י בחוזה פיתוח, על פי המפורט להלן:

מס' המגרש בתב"ע	מס' חניות אוטובוסים שיוקצו למגרש	מספר חדרי מלון מירבי
1	4	180
2	3	150
3	4	180
4	5	220
5	6	300
6	6	300
סה"כ:	28	1,330

מספר החניות המפורט לעיל עולה בקנה אחד עם תקן החניה העירוני הידוע במועד פרסום המכרז. היזם מצהיר ומתחייב מראש, בהתחייבות שאינה חוזרת, כי לא יהיו לו כל טענות, דרישות או תביעות בקשר עם מספר החניות המפורט לעיל. כן ידוע ומוסכם על היזם, כי לא יחול כל שינוי במספר החניות המפורטות לעיל במקרה של שינוי בתב"ע (לרבות שינוי בזכויות הבניה במגרש על פי התב"ע), וכי במקרה כאמור באחריות היזם לדאוג על חשבונו לעמידתו בתקן החניה הנדרש ו/או בדרישות הרשות המקומית וגורמי התכנון בעניין.

בנוסף לאמור, מוותר היזם מראש, בהתחייבות שאינה חוזרת, על כל טענה, דרישה או תביעה בנוגע למיקום החניות שיוקצו לו בתחומי החניון.

ב. הקמת החניון תבצע על פי השלביות הבאה:

a. בשלב ראשון, תקים החמ"ת עבור מגרשי שלב א' חניון עילי לאוטובוסים, על פי תכניות מאושרות ובקיבולת של מקומות חניה על פי המפורט בטבלה שלעיל, כולל ביצוע פיתוח ראשוני.

b. בשלב שני, עם שיווק מגרשי שלב ב' (ככל שישווקו על ידי רמ"י), תחליט החמ"ת, על פי שיקול דעתה ובכפוף לאישור רמ"י, האם להקים חניון תת קרקעי או להמשיך את השימוש בחניון העילי או להעמיד פתרון חניה אחר לשימוש היזמים, וכן תחליט על הצורך בהמשך עבודות הפיתוח במגרש 8.

c. במידה ויוחלט על הקמת חניון תת קרקעי, תעמיד החמ"ת לרשות היזמים בתקופת הקמת החניון התת קרקעי ובהתאם לצורך, חניון עילי לאוטובוסים במגרש חלופי, אשר מיקומו יהיה כפי שתקבע רמ"י על פי שיקול דעתה הבלעדי והמוחלט. היזם מצהיר ומתחייב כי לא יבוא בכל טענה או תביעה

כלפי רמ"י או החמ"ת או כל מי מטעמן, באם יוחלט שלא להקים חניון תת-קרקעי, או לגבי מיקומו של החניון העילי החלופי.

ג. תקופת חוזה זה תתחיל במועד חתימת חוזה הפיתוח. מובהר בזאת כי הסכם זה ימשיך להיות בתוקף גם לאחר סיום החוזה לביצוע תשתיות ציבוריות.

5. זכות חברת הניהול

- א. עם חקמת החניון, תשמש החמ"ת כחברת הניהול הראשונה של החניון.
- ב. החמ"ת תהא רשאית להחליט, בכל עת ועל פי שיקול דעתה הבלעדי, אם להמשיך לנהל את החניון בעצמה או להעביר את המשך הניהול לאחרים.
- ג. החליטה החמ"ת להפסיק לנהל את החניון, תודיע על כך בכתב ליזמים לפחות 4 חודשים לפני המועד האחרון להפסקת השירות והעברתו לאחר.
- ד. בנסיבות אלה תאפשר החמ"ת ליזמים להחליט אם ברצונם לקבל על עצמם את ניהול החניון או להסכים ביניהם על חברת ניהול חלופית.
- ה. תוך 60 יום מהודעת החמ"ת על כוונתה להפסיק את ניהול החניון, מתחייבים היזמים להודיע לחמ"ת אם ברצונם לנהל את החניון בעצמם או אם הסכימו על זהותה של חברת ניהול חלופית, ולהציג לחמ"ת הסכם חתום על ידי רוב של 60% מהיזמים (חישוב הרוב יבוצע לפי מפתח החלוקה).
- ו. הודיעו היזמים על רצונם להמשיך לנהל את החניון בעצמם או על זהות חברת ניהול חלופית מוסכמת, יקבעו הצדדים מועד להעברת הניהול לידי היזמים או לידי חברת הניהול החלופית (לפי העניין), ומאותו מועד לא תישא החמ"ת בכל אחריות להמשך הניהול והאחזקה של החניון, ויחולו הוראות ס"ק ט' להלן.
- ז. בנסיבות בהן לא הגיעו היזמים תוך 60 יום להסכמה בדבר ניהול עצמי של החניון, תמנה החמ"ת על פי שיקול דעתה הבלעדי חברת ניהול אחרת במקומה, ותעביר אל החברה האחרת את המשך הניהול וזאת בתום 4 חודשים מהודעת החמ"ת ליזמים על רצונה להפסיק את ניהול החניון.
- ח. בכל מקרה של העברת האחריות על ניהול ואחזקת החניון לחברת ניהול אחרת או לידי היזמים, יהיו הכללים והמפתחות לחיוב כאמור בהסכם זה את הבסיס להמשך ניהול החניון וההתחשבות בין היזמים. שינוי כללים מהאמור בהסכם זה (לאחר העברת הניהול והאחזקה לידי גורם אחר כאמור) יוכל להתבצע בהחלטה של יזמים המחזיקים במצטבר ברוב של 60% על פי מפתח החלוקה.
- ט. הועברו ניהול ואחזקת החניון לידי חברת ניהול אחרת, לא תהיה ליזמים כל טענה ו/או דרישה ו/או תביעה כנגד רמ"י ו/או החמ"ת בגין התקופה שלאחר מועד העברת ניהול ואחזקת החניון כאמור או לגבי גובה החיוב שיושת על היזמים בגין אחזקה וניהול החניון.
- י. לאחר העברת ניהול ואחזקת החניון על ידי החמ"ת לידי חברת ניהול אחרת, יהיו היזמים של המגרשים ששווקו רשאים להחליט, בהחלטה שתתקבל על דם פה אחד, להעביר את ניהול ואחזקת החניון לניהול עצמי של היזמים או להחליף את חברת הניהול. בנסיבות אלה מתחייבים היזמים להודיע במכתב החתום על ידי כולם, לחברת הניהול החלופית, על רצונם לסיים ההתקשרות עם חברת הניהול החלופית, וזאת תוך 3 חודשים ממסירת מכתב ההודעה כאמור.
- יא. מובהר, כי התחייבויות היזמים על פי האמור לעיל יעמדו בעינם ויחולו לגבי המגרשים ששווקו בלבד דהיינו גם אם לא כל המגרשים במתחם או בפרויקט כולו ישווקו.

6. **תקנון החמ"ת לניהול ואחזקת החניון**
היזם מסכים מראש לכך שחברת הניהול תקבע תקנון ו/או חוראות מעת לעת, כפי שייראה לה, לשם שמירתו והפעלתו הסדירה והתקינה של החניון, והוא מתחייב לנהוג לפיהם.

7. **ניהול ואחזקת החניון**

חברת הניהול מתחייבת בזאת (בעצמה או באמצעות מי מטעמה):

- א. לבצע את השירותים המפורטים **בנספח א'** ביחס לחניון בתוך זמן סביר לפי נסיבות העניין.
- ב. למסור ליזמים כתובת, טלפון ופרטי איש קשר, שאליו יוכל כל יזם לפנות בכל הנוגע לניהול וביצוע השירותים ולפעולותיה של חברת הניהול. נציג חברת הניהול יהיה זמין לפניות טלפוניות של היזמים בשעות העבודה המקובלות (גם אם לא נוכח פיזית במשרד או בבנין).
- ג. להתקשר ו/או להעסיק לצורך ביצוע השירותים עובדים טכניים, מקצועיים, מנהליים ואחרים לבצוע כל העבודות הכרוכות בניהול וביצוע השירותים וכן לנהל ולבצע את השירותים כולם או חלקם, בין בעצמה ובין באמצעות קבלנים, קבלני משנה, מהנדסים ויועצים או בכל דרך אחרת כפי שתקבע חברת הניהול.
- ד. מובחר בזאת כי הניהול והאחזקה אינם כוללים תיקון של נזקים ככל שיגרמו בחניון או בסביבתו לתשתיות או למבנה או לכל ציוד של החניון עקב נהיגה בלתי זהירה של נהגים או כל פעולה של היזם או מי מטעמו, כמו כן, לא יכללו הניהול והאחזקה של החניון תיקון נזקים שנגרמו כתוצאה מוונדליזם או מכוח עליון. במידה וייגרמו נזקים כאמור, החמ"ת תהיה רשאית לתקנם על חשבון היזמים, ולגבות אותם בנוסף על דמי האחזקה. בכל מקרה לא תהיה חברת הניהול אחראית לנזקים או לציוד או לאוטובוסים של היזם או של צד ג'.
- ה. היזמים במגרשים ששווקו רשאים, בהודעה בכתב חתומה על ידם, שתוגש לחברת הניהול, לאחר שהסכימו פה אחד, לבקש אספקתו של שירות שאינו מאלה הניתנים על ידי חברת הניהול באותה עת. חברת הניהול תודיע ליזמים תוך 30 יום מקבל בקשתם אם היא נכונה לתת את השירותים הנוספים וכן את התוספת שתהא לדמי האחזקה כתוצאה מכך.
- ו. חברת הניהול תקבע את שעות הפעלת מערכת האוורור ו/או המיזוג (קירור/חימום) המרכזית בחניון, אם וככל שתהיה מערכת כזו.
- ז. למען הסר ספק, מוצהר ומוסכם על-ידי היזם, כי יתכנו מפעם לפעם, באופן יזום או בלתי יזום על-ידי חברת הניהול או כל גורם אחר, הפסקות, שיבושים, עיכובים ותקלות של אספקת זרם חשמל ו/או מים, ו/או פעולת גנרטורים ו/או מעליות ו/או מיזוג אויר ו/או שירותי תחזוקה ו/או שמירה (ככל שתהיה) ו/או כל שירות אחר שניתן ו/או שיינתן ליזמים - ובמקרה כזה לא תהיה ליזמים ו/או למי מטעמם כל עילה לפיצוי ו/או לתשלום ו/או להשבה מחברת הניהול. חברת הניהול תנקוט בכל הצעדים הסבירים למניעת תקלות כאמור, וככל שמדובר בהפסקות יזומות של שירותים כאמור, תשתדל חברת הניהול, ככל שניתן בנסיבות העניין, לתת הודעה על מועדי ההפסקה הצפויים לפחות 8 שעות מראש.
- ח. לערוך ולקיים במשך כל תקופת החוזה, באמצעות חברת ביטוח מורשית ובעלת מוניטין, את הביטוחים המקובלים והסבירים, על פי שיקול דעתה, לאחזקה וניהול של שטחים מהסוג של השטחים והתשתיות נשוא הסכם זה. בכל הביטוחים שתערוך חברת הניהול יכללו רמ"י והחמ"ת כמוטבים נוספים.
- ט. היזם מתחייב לשלם לחברת הניהול חלקו היחסי בתשלום עבור הביטוחים הנערכים על ידה כמפורט בס"ק ח' לעיל, כפי שייקבע על ידי חברת הניהול. תשלום זה ייכלל בדמי האחזקה החלים על היזם לפי חוזה זה, וככל שהיזם יתמיד בתשלום דמי האחזקה במלואם ובמועדם כאמור, יחשב הוא כמי ששילם את חלקו בעלות הביטוחים הנ"ל.

י. מוסכם בין הצדדים כי על רמ"י ואו חברת הניהול לא תחול כל אחריות שהיא כלפי היזם בגין נזק ישיר או עקיף שייגרם לרכושו ואו לעסקו של היזם או של כל מי מטעמו, מכל סיבה שהיא, אף אם הנזק נגרם כתוצאה מפעילות יזומה ואו אחרת ואו מחדל מצד חברת הניהול (ובלבד שהנזק לא נגרם ברשלנות או בזדון), והיזם פוטר בזאת את חברת הניהול, את החמ"ת ואת רמ"י מכל אחריות לנזק כאמור. כמו כן, מתחייב היזם לשפות את רמ"י ואו חברת הניהול בגין כל הוצאה שהן שילמו או עלולות לשלם ובגין כל חבות שתוטל עליהן בגין נזקים כאמור.

יא. מבלי לגרוע מכלליות האמור בס"ק י' לעיל מובהר, כי רמ"י ואו החמ"ת לא ישאו כלפי היזם ואו מי מטעמו באחריות כלשהי לנזק ואו אובדן ואו גניבה לאיזה מהרכבים ואו האוטובוסים במהלך ואו עקב חניה ואו מעבר בחניון.

8. התחייבויות היזם:

היזם מתחייב בזאת:

א. להיות קשור עם חברת הניהול, או עם כל חברה שעל פי הודעה בכתב מאת חברת הניהול תיכנס בנעליה, בכל העניינים הנוגעים לניהול ולביצוע השירותים ולשלם לחברת הניהול את דמי האחזקה, על פי חוזה זה.

ב. לקבל על עצמו את האחריות על ניהול ותחזוקת החניון במקרה של העברת החניון לניהול עצמי של היזמים, כמפורט בסעיף 5 לעיל. כמו כן מתחייב היזם במקרה כאמור לבצע את הניהול והאחזקה בהתאם למפרטים אשר יוכתבו על ידי החמ"ת, ולשאת בעלויות הנובעות מכך בהתאם למפתח החלוקה.

ג. להימנע, בין בעצמו ובין על ידי מי מטעמו, זולת חברת הניהול, מכל פעולה או טיפול, שנמסרו לפי חוזה זה בלעדית לידי חברת הניהול, אלא אם הסכימה לכך חברת הניהול מראש ובכתב לפני ביצוע הפעולה או הטפול, או במקרה שייווצר אירוע העשוי לגרום נזק ישיר והאירוע דורש תיקון דחוף שאינו מותר שהות לפנות לחברת הניהול בעניין זה.

למען הסר ספק, היזם יעשה בעצמו ועל חשבונו בתוך המגרש ובשטחים המוחזקים על ידו את כל עבודות התחזוקה הנדרשות בו. ככל שעבודות אלו צפויות לגרום להפרעה ואו מטרד כלשהם בחניון ואו מצריכות היערכות מיוחדות בהם, יקבל על כך היזם מבעוד מועד את אישורה של חברת הניהול ויפעל בהתאם להנחיותיה.

ד. להיות אחראי לכך שכל האנשים הכפופים למרותו וכל הבאים מכוחו ומטעמו (לרבות אף מבלי לגרוע, עובדיו, לקוחותיו, ספקיו, מבקריו וכו') ישתפו פעולה עם חברת הניהול, ויעזרו לה בכל המקרים ששיתוף פעולה או עזרה כזו יידרשו, כדי לאפשר את הניהול והביצוע הסדיר והטוב של השירותים ולמלא אחר כל התחייבויותיו הנובעות במישרין או בעקיפין מחוזה זה.

ה. להרשות לחברת הניהול ולבאים מכוחה להיכנס לשטח המגרש ולבנוי עליו לשם ביצוע פעולות ואו עבודות הקשורות בביצוע השירותים, בין אם עבודות או פעולות אלו תעשינה בעבורו ובין אם תעשינה בעבור מגרש אחר ואו יזם אחר ואו בחניון, ובכלל זה: לפתוח קירות, רצפות, תקרות וחלקים אחרים, להחליף ולתקן אינסטלציה וצינורות ולהתחבר אליהם, לבצע כל מלאכה שתהיה דרושה, לפי שיקול דעת חברת הניהול, לשם מילוי התחייבויותיה בחוזה זה, וליזם לא תהיה כל טענה כלפי חברת הניהול בגין הפרעה שתיגרם לו כתוצאה מכך. בכל מקרה של ביצוע פעולה או עבודה כאמור, תתאם חברת הניהול את מועד ביצוע העבודות עם היזם (זולת במקרים בהם תאום מראש אינו אפשרי או אינו סביר בנסיבות העניין) וכן כי ההפרעה ליזם תהיה קטנה ככל האפשר בנסיבות העניין וכי המצב בשטח יוחזר לקדמותו, בהקדם האפשרי.

ו. להודיע לחברת הניהול על כל תקלה שגילה ואשר היא באחריות חברת הניהול, מיד עם גילויה על ידו ואו ע"י מי מטעמו.

ז. לקיים את התחייבויותיו כלפי חברת הניהול על פי חוזה זה במלואן ובמועדן, גם אם לא כל המגרשים במתחם שווקו או ישווקו וכן בכל מקרה בו תתחלף חברת הניהול ואו תמחה את זכויותיה לאחר ואו תמלא התחייבויותיה באמצעות מי מטעמה.

9. דמי האחזקה:

דמי האחזקה שישולמו על ידי היזמים לחברת הניהול יכללו את הוצאות הניהול וכן את עמלת הניהול, כהגדרתן לעיל.

הוצאות הניהול יכללו את כל ההוצאות שהוציאה ו/או שהתחייבה להוציא חברת הניהול, כדלקמן:

- א. הוצאות הנוגעות לניהול החניון ולמתן שירותי הניהול והאחזקה כמפורט בהסכם זה ובנספח א' להסכם. הוצאות אלה יכללו, בין היתר, תשלומים לאנשי מקצוע, קבלני משנה, נותני שירותים, יועצים, תשומות עובדים וכיו"ב (לרבות בתחומי הגינון, ניקיון וכיו"ב).
- ב. הוצאות עקב רכישת ו/או שימוש בציוד, חומרים, כלים, חלפים, מכשור, מתקנים וכיו"ב במסגרת ו/או לצורך מתן השירותים.
- ג. כל המיסים, האגרות, החיטלים, תשלומי החובה וכל התשלומים השוטפים שיש לשלם לכל רשות מוסמכת בגין החזקת ו/או ניהול החניון, לרבות תשלומי ארנונה, מים (לרבות מים המשמשים לגינון ולניקיון החניון), חשמל, גז וכיו"ב.
- ד. תשלומים לחברות וגופים חיצוניים בגין שירותי אחזקה למערכות ומתקנים (כגון מעליות, מיזוג אוויר, ציוד כיבוי אש וכיו"ב). הוצאות בגין עריכת ביטוחים כמפורט בסעיף 7(ח) לעיל, ושמירתם במשך כל תקופת הסכם זה.
- ה. הוצאות בגין ניהול הליכים משפטיים (לרבות שכ"ט עו"ד והוצאות משפט) שחברת הניהול תהיה צד להם והקשורים בחניון ו/או בשירותים נשוא הסכם זה.
- ו. הוצאות סבירות נוספות הדרושות לשם מילוי התחייבויותיה של חברת הניהול על פי הסכם זה לפי שיקול דעתה הבלעדי והמוחלט של חברת הניהול. מובהר, כי דמי האחזקה ייגבו בהתאם להוצאות הניהול שתהיינה בפועל, כמפורט לעיל. ידוע ליזמים, כי הוצאות הניהול עשויות לגדול, היה ויוקם חניון תת קרקעי, וכי דמי האחזקה שישולמו על ידם יגדלו בהתאם.

עמלת הניהול תשולם לחברת הניהול בנוסף על הוצאות הניהול, והיא תעמוד על סך של 6,000 ₪ לחודש, לתקופת האחזקה של החניון העילי, או 8,000 ₪ לחודש לתקופת האחזקה של החניון התת קרקעי (ככל שייבנה). עמלת הניהול תשולם בתוספת מע"מ, לפי מפתח החלוקה. עמלת הניהול תהא צמודה למדד המחירים לצרכן של חודש ספטמבר 2014, אשר פורסם ביום 15.10.14.

10. **תשלום דמי האחזקה:**

- א. בסיום כל חודש, ולא יאוחר מה-5 לחודש העוקב, תשלח חברת הניהול לכל אחד מהיזמים חשבון בגין דמי האחזקה, בהתאם למפתח החלוקה.
- ב. תשלום אשר לא נגבה באותו חודש מכל סיבה שהיא, לרבות מחמת שנתגלה לאחר שנשלח החשבון ליזם, תהיה רשאית חברת הניהול לדרוש אותו מהיזם במסגרת חשבון מאוחר יותר.
- ג. היזמים ישלמו לחברת הניהול את דמי האחזקה עד ל-15 לחודש. לכל תשלום שישולם לחברת הניהול יתווסף מע"מ כשיעורו על פי דין במועד ביצוע התשלום.
- ד. היזם לא יהיה רשאי, בשום מקרה, לקזז מדמי האחזקה סכומים כלשהם.
- ה. לאחר תשלום דמי האחזקה תשלח חברת הניהול ליזמים חשבונית מס / קבלה.
- ט. חברת הניהול רשאית להמחות את זכויותיה ואת חובותיה על פי הסכם זה לחברת ניהול אחרת, ובמקרה כאמור ישלם היזם את דמי האחזקה לפי הסכם זה ישירות לחברה הנמחית, וינהג בהתאם להוראות שימסרו לו בעניין זה על ידי חברת הניהול.

11. ערבות בנקאית להבטחת התחייבויות היזם:

א. להבטחת מילוי התחייבויותיו של היזם על פי חוזה זה, במועדן ובמלואן, יפקיד היזם בידי החמ"ת במועד תחילת חיוב בדמי אחזקה, ערבות בנקאית אוטונומית ובלתי חוזרת בהתאם לסכומים הנקובים בטבלה שלהלן:

<u>מס' המגרש בתב"ע</u>	<u>ערבות להבטחת תשלום התצאות ניהול החניון</u>
1	18,000
2	15,000
3	18,000
4	22,000
5	30,000
6	30,000
סה"כ:	133,000

ב. הערבות הבנקאית תהא צמודה למדד המחירים לצרכן לחודש 09/2014, ותהא בתוקף עד תום השנה הקלנדרית אך לא פחות מששה חודשים מתאריך תחילת החיוב בדמי האחזקה. נוסח הערבות הבנקאית מצ"ב כנספת ב' לחוזה זה.

ג. באחריות היזם לחדש מידי שנה קלנדרית את הערבות הבנקאית, ולמסור לחברת הניהול את חידוש הערבות הבנקאית עבור השנה הנכנסת עד לא יאוחר מה-15 לחודש דצמבר לכל שנה, כך שבידי חברת הניהול תהא ערבות בנקאית תקפה במשך כל תקופת ההתקשרות. לא פעל היזם כאמור, תהא חברת הניהול רשאית לחלט את הערבות הבנקאית של היזם.

ד. חברת הניהול רשאית, לאחר מתן התראה בכתב של 7 ימים מראש ובלי לגרוע מיתר תרופותיה על פי החוזה ו/או על פי כל דין, להשתמש בכספי הערבות הבנקאית בכל מקרה שבו לא יעמוד היזם באיזו מהתחייבויותיו, לרבות ביצוע תשלום כלשהו שעליו לבצע בהתאם לחוזה זה.

ה. במקרה שחברת הניהול חילטה את הערבות הבנקאית או חלק ממנה, היזם מתחייב להמציא לחברת הניהול ערבות בנקאית חדשה בגובה הסכום שחולט מתוך הערבות הבנקאית, בתוך 7 ימים מהמועד שנדרש לכך.

ו. היה ויוחלט על ידי החמ"ת למסור את האחריות לניהול ותחזוקת החניון ליזמים, כמפורט בסעיף 5 לעיל, תוחזר הערבות הבנקאית ליזם, ובלבד שהסדיר את כל חובותיו לחמ"ת. בכל מקרה בו תוחלף חברת הניהול בחברת ניהול אחרת, יסב היזם את הערבות הבנקאית על שמה של חברת הניהול הנכנסת, החל ממועד העברת ניהול ואחזקת החניון אליה.

12. הפרות

א. בכל מקרה שהיזם יפגר בתשלום כלשהו שיגיע ממנו לחברת הניהול לפי חוזה זה ו/או יפר תנאי חוזה זה, תהיה חברת הניהול רשאית, מבלי לפגוע בזכותה לכל סעד חוקי אחר ולפי בחירתה היא לעשות אחד מאלה:

(1) על כל תשלום או הוצאה המגיעים מהיזם ואשר טרם שולמו, להטיל ולגבות ריבית בשיעור של עשרה אחוזים מעל לשיעור הריבית שיהיה מקובל באותה עת ע"י אחד משלושת הבנקים הגדולים בישראל על משיכות יתר בחשבון חוזר דביטורי, כפי שישונה מפעם לפעם אף בתוך תקופת הפיגור. לעניין סעיף זה פיגור של עד 5 (חמישה) ימים לא יישא ריבית כאמור בסעיף זה, בתנאי שהפיגור הנו מקרי וחד פעמי.

(2) לנקוט בכל הליך משפטי אחר לפי שיקול דעתה המוחלט.

(3) להשתמש בערבות הבנקאית לכיסוי כל הוצאה ו/או נזק שינבעו באופן ישיר או עקיף מההפרה מצד היזם.

- ב. כל ההוצאות או התשלומים שיחולו על חברת הניהול עקב הפרת חוזה זה על ידי היזם כדי לאחוז נגדו בהליכים משפטיים, ישולמו על ידי היזם.
- ג. סירובו או אי נכונותו של היזם לקבל שירות כלשהו ו/או רצונו להפסיק את ניהול וביצוע השירותים בחניון לגבי זכויותיו בהם באופן חלקי או מלא לא ישחררו אותו מחובת תשלום דמי האחזקה בהתאם לתנאי חוזה זה.
- ד. ידוע ליזם כי פעילות חברת הניהול מסתמכת באופן מוחלט ובלעדי על תקבולי דמי האחזקה אותם התחייבו היזמים לשלם, ולפיכך אי תשלום דמי האחזקה החלים על כלל היזמים במתחם, במלואם ובמועד, ימנע מחברת הניהול לתת את השירותים על-פי חוזה זה. לאור האמור לעיל, היזם מצהיר כי הוא מבין היטב את חשיבות תשלום דמי האחזקה החלים עליו במלואם ובמועד, ללא כל הפחתה, מכל סיבה שהיא, וללא כל עיכוב ו/או דחייה.
- בכל מקרה היזם מוותר על טענה ו/או דרישה ו/או תביעה כלפי חברת הניהול במקרה של צמצום ו/או הפסקת השירותים הניתנים ע"י חברת הניהול, מחמת חוסר במקורות למימון פעילות חברת הניהול שמקורו באי תשלום מלוא דמי האחזקה על ידי כלל היזמים במתחם.
- אין באמור לעיל כדי לגרוע מזכות ו/או סמכות חברת הניהול לשנות את היקף השירותים הניתנים על ידה או להפסיקם, עפ"י הוראות אחרות של הסכם זה.

13. תקופת החוזה

- תקופת חוזה זה הינה ממועד חתימת הצדדים על הסכם זה ועד למסירה של החמ"ת את ניהול ואחזקת המתחם לידי היזמים או לידי חברת ניהול חלופית.
- חברת הניהול שתיכנס בנעליה של החמ"ת תהיה רשאית בכל עת להפסיק את ההתקשרות עם היזמים על ידי מתן הודעה בכתב על כך לכל היזמים לפחות ארבעה חודשים מראש.

14. כללי

- א. השכיר היזם ו/או העניק זכות כלשהי במגרש ו/או בבניו עליו לצד שלישי כלשהו (להלן: "השוכר"), באחריות היזם לוודא כי השוכר יחתום מול חברת הניהול על הסכם זה (מבלי שיהא בכך כדי לפטור או לגרוע מאיזו מהתחייבויות היזם כלפי חברת הניהול על פי הסכם זה). היזם מתחייב, כי חתימת השוכר על הסכם מול חברת הניהול כאמור יהווה תנאי מקדים לכניסת הסכם השכירות לתוקף. מבלי לגרוע מאחריותו של היזם כאמור לעיל, היזם יהיה רשאי לבקש מחברת הניהול להמציא לה ערבות של השוכר תחת הערבות שנמסרה לה על ידו. ביקש היזם כאמור, לא תוחזר ליזם הערבות הבנקאית שמסר לחברת הניהול, אלא לאחר שהשוכר יחתום על חוזה אחזקה עם החברה וימסור לחברה ערבות בנקאית חלופית, בנוסף ובסכום הנדרשים בחוזה זה.

- ב. הצדדים קובעים בזה את כתובותיהם לקבלת הודעות לצורכי החוזה כדלקמן:

לגבי חברת הניהול: הכתובת הרשומה במבוא לחוזה זה.

לגבי היזם: _____.

- ב. כל הודעה שתשלח בדואר רשום לפי אחת מהכתובות הנ"ל תחשב כאילו הגיעה לידיעתו ולרשותו של הצד הנמען תוך 3 (שלושה) הימים מעת שיגורה אליו.
- ג. הודעה שנשלחה בדואר אלקטרוני ו/או בפקס ו/או במסירה ידנית תחשב כאילו נמסרה כדין לנמען 24 שעות ממועד מסירתה.

ולראיה באו הצדדים על החתום:

היזם

חברת הניהול

תצהיר

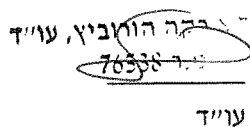
אני הח"מ, מר אלי זאנה נושא ת"ע 055856-5 לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת, וכי אם לא אעשה כן אחיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, מצהיר בזה כדלקמן:

1. הנני מכהן כמנכ"ל חברת קליר כימיקלים ייצור ושיווק בע"מ, המתנגדת לתכנית מספר 101-1235712 'מרכז כנסים במתחם הרכס ירושלים' (להלן: "התכנית המפוקדת").
2. תצהיר זה הוא בתמיכה לכתב התנגדות של חברת קליר כימיקלים ייצור ושיווק בע"מ בעלת הזכויות במקרקעין הידועים כחלקה 57 בגוש 30152, מגרש סמוך למקרקעין של התכנית המופקדת.
3. העובדות המובאות בכתב ההתנגדות הינן מידיעתי האישית, או בהתאם למסמכים שנמצאים ברשותי או הוצגו לעיוני.
4. הטענות המשפטיות בכתב ההתנגדות הינן לפי יעוץ משפטי שקיבלתי.
5. אני מצהיר כי השם דלעיל הוא שמי, החתימה דלמטה היא חתימתי, וכי תוכן תצהירי אמת.


חתימה

אישור

אני הח"מ, כרמל צוקר מאשר/ת בזה כי ביום 19.2.26 הופיע בפניי הח"מ אלי זאנה המוכר לי אישית/אשר ~~זהותו לפי ת"ז~~, ולאחר שהוזהרתי כי עליו לומר את האמת וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר את נכונות הצהרתו דלעיל וחתם עליו בפניי.


עו"ד