

שיפוץ מתקני אכסון שקלטו מפונים

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בהמשך להחלטות הממשלה מס' 4877 מיום 6.7.2012, מס' 950 מיום 12 באוקטובר 2023, מס' 975 מיום 18 באוקטובר 2023, מס' 988 מיום 23 באוקטובר 2023, מס' 1006 מיום 29 באוקטובר 2023, מס' 1071 מיום 17 בנובמבר 2023, מס' 1074 מיום 21 בנובמבר 2023, מס' 1193 מיום 29 בדצמבר 2023, מס' 1227 מיום 7 בינואר 2024, מס' 1478 מיום 29 בפברואר 2024, מס' 1504 מיום 7 במרץ 2024, מס' 1553 מיום 20 במרץ 2024, מס' 1682 מיום 9 באפריל 2024, מס' 1890 מיום 16 ביוני 2024, מס' 1966 מיום 7 ביולי 2024, מס' 2149 מיום 25 באוגוסט 2024, ומס' 2214 מיום 30 בספטמבר 2024, שעניינן פינוי, ריענון וסיוע לאוכלוסייה ביישובים בדרום הסמוכים לרצועת עזה וביישובים בצפון הסמוכים לגבול עם לבנון שלגביהם התקבלו החלטות הממשלה, ובהמשך להחלטת הממשלה מס' 1122 מיום 10 בדצמבר 2023 שעניינה סיוע באירוח חטופים ששבו ארצה ובני משפחותיהם, בני משפחה של חטופים בשבי ובני משפחה של נעדרים במלחמת "חרבות ברזל" במתקני הארחה, החלטות אשר, בין השאר, הסמיכו את גופי הממשלה ובכלל זה את משרד התיירות להתקשר עם מתקני קליטה והארתה לצורך אירוח האוכלוסייה הכלולה בהחלטות אלה (להלן - "מפונים"), והאריכו את תקופת ההתקשרויות לצורך אירוח מפונים עד ליום 31.12.2024, ומתוך מטרה לקבוע מתווה לפיצוי מתקני אכסון שניזוקו כתוצאה מאירוח מפונים, להנחות את שר התיירות לקבוע נוהל תמיכה (להלן - "הנוהל") לפיצוי ואו שיפוי (להלן - "פיצוי") חד פעמי של מתקני אכסון עבור שיקום הנזקים הפיזיים שנגרמו להם בעקבות אירוח מפונים, בהתאם לעקרונות הבאים:

1. לעניין החלטה זו "מתקן אכסון" - מתקן אכסון מלונאי, אכסניית נוער, מתקן אכסון אחד, מתקן אכסון כפרי (צימר), דירת אירוח או מתקן אכסון אחר אשר חתם על הסכם עם מדינת ישראל לאירוח מפונים (להלן - "הסכם לאירוח מפונים"), קיבל אישור על כך שהוקם כספק מאושר לצורך קבלת תשלומים ממשרד התיירות בגין אירוח מפונים ואירח בפועל מפונים כמפורט בהחלטה זו, ולעניין מתקן אכסון מלונאי ומתקן אכסון אחד - בתנאי שמשרד התיירות גם אישר את סיווגו כמתקן אכסון מלונאי או מתקן אכסון אחד, לפי העניין.
 2. סכום הפיצוי לפי החלטה זו ישמש לתיקון נזקים שנגרמו למבנה מתקן האכסון ולריהוט שנפגם בעקבות אירוח המפונים, לרבות נזקים שנגרמו למתקן האכסון בשטחים הציבוריים שקיימים בו, ככל שקיימים.
 3. הפיצוי יינתן לתקופה שבין יום 7.10.2023 ובין יום 31.10.2024 (להלן - "תקופת הנוהל").
 4. הקצאת סכום הפיצוי למתקן אכסון תהיה על פי חלקן היחסי של מספר הלינות המוכרות של מפונים ששהו במתקן האכסון בתקופת הנוהל, מתוך סך כל הלינות המוכרות של מפונים בכל מתקני האכסון שאירחו מפונים בתקופת הנוהל והגישו בקשה לפיצוי, על פי התקציב הנתון.
- לעניין החלטה זו "לינה מוכרת" - לילה בו שהה מפונה במתקן אכסון בתקופת הנוהל, ואשר עבורו הוכר מתקן האכסון כזכאי לתשלום על ידי משרד התיירות.

5. סכום הפיצוי שיוקצה למתקני האכסון יהיה בהתאם לסיווגם ולרמתם, ביחס ישיר לתעריף ללינת מבוגר בחדר זוגי שנקבע להם בחסכם לאירות מפונים עליו חתמו, כמפורט להלן:
- א. מתקן אכסון מלונאי ברמה א' - 100%
 - ב. מתקן אכסון מלונאי ברמה ב' - 92%
 - ג. מתקן אכסון מלונאי ברמה ג', אכסניית נוער, מתקן אכסון אחוד, או מתקן אכסון שנחתם עמו הסכם פרטני בתעריף ללינת מבוגר בחדר זוגי זהה לתעריף זה במתקן אכסון מלונאי ברמה ג' - 85%
 - ד. מתקן אכסון כפרי (צימר), דירת אירוח - 52%
6. סכום הפיצוי שישולם בפועל למתקן האכסון לא יעלה על 90% מהסכום שהוציא מתקן האכסון לשיקום נזקים בעקבות אירוח מפונים במתקן. סכום זה לא יעלה, בכל מקרה, על סכום הפיצוי שהוקצה למתקן על פי סעיף 4 לעיל.
7. הפיצוי לפי החלטה זו ישולם בגין השקעות מתקן האכסון לשיקום הנזקים שנגרמו לו בעקבות אירוח המפונים שיבוצעו עד 6 חודשים לכל היותר ממועד עזיבת אחרון המפונים את מתקן האכסון, או 6 חודשים ממועד פרסום הנוהל, לפי המאוחר ביניהם.
8. התשלום יינתן כנגד הגשת תצהיר של מנהל מתקן האכסון בפני עורך דין, לפיו הכספים המבוקשים על ידו הושקעו בתיקון הנזקים הישירים בלבד שנגרמו בעקבות אירוח מפונים, ועומדים בתנאים המפורטים לעיל. לתצהיר יצורף אישור רואה החשבון של מתקן האכסון המאשר את ההוצאות שהושקעו בפועל על ידי המתקן לתיקון הנזקים, כאמור. למשרד התיירות תהיה זכות, על פי שיקול דעתו, לבצע בדיקות בעצמו או באמצעות גורם מטעמו, ולדרוש קבלות ומסמכים נוספים ממתקני האכסון, על מנת לוודא כי הכספים המבוקשים אכן הושקעו בתיקון הנזקים הישירים מאירוח מפונים.
9. משרד התיירות יקצה בשנת 2024 תקציב ליישום החלטה זו שלא יעלה על 200 מיליון ₪.
10. מנהל מתקן האכסון יידרש להצהיר שאינו זכאי לקבל פיצוי או תשלום אחר מגורם כלשהו בגין הנזקים שנגרמו לו בעקבות אירוח מפונים, ואם קיבל - ינוכו הסכומים שקיבל מסכום הפיצוי שיינתן למתקן האכסון על פי החלטה זו.
11. מנהל מתקן אכסון אשר זכאי לפיצוי או שיפוי בעבור הנזקים מחברת ביטוח, יידרש להצהיר כי מיצה הליכים לקבלת הפיצוי או השיפוי מהמבטח בטרם פנה למשרד התיירות לקבלת פיצוי על פי הנוהל. ככל שקיים כיסוי ביטוחי, הנוהל יקבע כי בעל מתקן האכסון זכאי לקבל פיצוי לפי הנוהל עד תקרת גובה ההשתתפות העצמית.
12. כתנאי לקבלת פיצוי לפי נוהל זה, יידרש מנהל מתקן האכסון להצהיר שעם קבלת הפיצוי ממשרד התיירות על פי הנוהל, לא תהינה לו תביעות כלשהן מהמדינה בגין נזקים שנגרמו לו בשל אירוח מפונים, בתקופת הזכאות לאירוח מפונים בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" בהתאם להחלטות הממשלה.

דברי הסבר

רקע כללי

בעקבות מתקפת הטרור הרצחנית של ארגון החמאס על ישראל ב-7 באוקטובר 2023 והצטרפות ארגון חיזבאללה מלבנון למתקפת הטרור, ולאור האיום על האוכלוסייה המצויה בסמוך לגבול עם רצועת עזה ובסמוך לגבול עם לבנון, קיבלה הממשלה שורה של החלטות לפינוי ולריענון האוכלוסייה ביישובים הנמצאים באזורים אלה שתוקפן הוארך מעת לעת, כשהארכה האחרונה נקבעה בהחלטת ממשלה מס' 2214 מיום 30.9.2024, בה הוחלט על המשך פינוי והריענון עד ליום 31.12.2024.

פינוי וריענון האוכלוסייה נעשה למתקני קליטה והארחת שונים, ובהם מתקני אכסון מלונאים, אכסניות נוער, מתקני אכסון אחודים (מעונות סטודנטים, מדרשות, בתי ספר שדה וכדומה), מתקני אכסון כפריים (צימרים) ודירות אירוח, כהגדרתם בהסכמים לאירוח מפונים שחתמו מתקני האכסון עם משרד התיירות (להלן – "המשרד").

יצוין כי ניתנה לאוכלוסייה שפונתה אפשרות להתפנות באופן עצמאי לכל מסגרת אחרת ולקבל מענק אכלוס עצמאי שמשולם על ידי המוסד לביטוח לאומי, בהתאם להסכם שנחתם בין משרד האוצר לבין המוסד לביטוח לאומי.

החלטת ממשלה מס' 975 מיום 18.10.2023 (להלן – "החלטה מס' 975") קבעה תכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון בטווח של עד 5 ק"מ מהגבול. ההחלטה קבעה כי ההתקשרות עם מתקני הקליטה תיעשה בהתאם להסכמים שנחתמו או ייחתמו, בכפוף לדיני המכרזים, בין המדינה באמצעות מינהל הרכש הממשלתי ובין מתקן הקליטה או איגוד המאגד מתקני קליטה, כאשר ההתקשרות ביחס לקליטת תושבי היישובים בטווח של 0-2 ק"מ מהגבול תהיה באחריות רשות החירום הלאומית (רח"ל) ומשרד הפנים, וההתקשרות ביחס לתושבי היישובים בטווח של 2-5 ק"מ מהגבול תהיה באחריות המטה המשותף של רח"ל, משרד הפנים ומשרד התיירות.

החלטת ממשלה מס' 988 מיום 23.10.2023 קבעה כי במועדים שנקבעו, יועברו כלל ההתקשרויות עם מתקני הקליטה ביחס לכל האוכלוסייה שפונתה בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" מהצפון ומהדרום, (בטווח של 0-5 ק"מ מהגבול הצפוני ובטווח של 0-7 ק"מ מרצועת עזה), לידי המטה המשותף, כאמור בהחלטה 975.

קליטת האוכלוסייה שפונתה למתקני האירוח השונים נעשתה בהתאם להסכמים שנחתמו מול המתקנים. תחילה, חתמה ממשלת ישראל באמצעות מינהל הרכש הממשלתי בחשב הכללי במשרד האוצר על 3 הסכמים רוחביים: ביום 16.10.2023 עם התאחדות המלונות בישראל, ביום 22.10.2023 עם אנ"א – אגודת אכסניות הנוער בישראל, וביום 23.10.2023 עם התאחדות מפעלי הדירות למגורים להשכרה לטווח קצר בישראל ("ISTRA") (להלן – "ההסכמים הראשונים"). יצוין כי בעלי מתקני אירוח שאינם חברי האיגודים החתומים על ההסכמים, יכלו לחתום על ההסכם הרוחבי הרלוונטי לפי סוגם ולאחר מפונים.

עוד יצוין, כי משרד התיירות, בהיותו "המזמין העיקרי" בהסכמים הראשונים, פרסם ביום 19.10.2023 מסמך שנושאו "אירוח מלונאי במלחמת חרבות ברזל – נחלי דיווח, תשלום וביקורת", שנתתם על ידי התאחדות המלונות בישראל (להלן – "נוהל העבודה המשלים").

נוהל העבודה המשלים נועד לפרט ולהדגיש הוראות שונות לצורך הפעלה והתאמת ההסכם לאירוח מפונים במתקני אכסון מלונאים. בנוהל צוין, בין היתר, כי "מתקני האכסון התיירותיים יהיו זכאים לתשלום בגין נזק מהותי לרכוש עד כדי שלילת האפשרות להשתמש בו ולתקן אותו, בעקבות שימוש על ידי המפונים לפי ההסכם ונוהל זה. מנגנון הפיצוי בגין נזקים אלה יקבע בהמשך חשב המשרד."

לאור תפקידו של משרד התיירות בפינוי האוכלוסייה, ומשעה שמשרד התיירות היה המשרד היחיד שעשה שימוש בהסכמים אלה, הם הוסבו כולם ממינהל הרכש הממשלתי בחשב הכללי במשרד האוצר למשרד התיירות במהלך חודש נובמבר 2023. הסכמים אלה הסתיימו בסוף חודש נובמבר 2023. החל מיום 1.12.2023 חלים הסכמים לאירוח מפונים עליהם חתמה ממשלת ישראל באמצעות משרד התיירות (להלן – "ההסכמים החדשים").

ההסכמים הראשונים וההסכמים החדשים מפרטים את השירותים שבעלי המתקנים התחייבו לספק לאוכלוסייה שפונתה ומתארכת בהם, בהתאם לסוג המתקן. בתוך כך, התחייבו בעלי המתקנים לספק שירותי לינה ומצעים, וברוב מתקני האירוח - לספק גם ארוחות, כביסה ושימוש בשטחים הציבוריים של המתקן (למעט בדירות אירוח).

במהלך התקופה מתחילת המלחמה פונו כ- 130,000 תושבים מבתיים ולמעלה מ- 90,000 שוכנו במתקני האכסון השונים. מתקני האכסון נרתמו למאמץ וסייעו במציאת פתרון דיור למפונים, כאשר כ-650 מתקני אכסון ברחבי הארץ התגייסו למשימה, רובם מתקני אכסון מלונאים.

מתקני האכסון השונים מצאו את עצמם במצב חדש ובלתי שגרתי שהצריך שינוי והתאמת האירוח לקהל המפונים. החדרים במתקני האכסון לא מיועדים לשמש למגורים ממושכים אלא לאירוח של תיירים, בד"כ זוג או תייר בודד בחדר, לפרקי זמן קצרים, והשהות בחדרי האירוח מתמקדת בד"כ בשעות הלילה בלבד. גודל החדרים במתקני האכסון הינו בהתאם לאמור. המעבר מאירוח קצר טווח לשהייה ממושכת של משפחות (לעיתים עם בעלי חיים), יצר עומס ובלאי שאינו זהה לזה של אורחים רגילים, שנבע מהשימוש הארוך והאינטנסיבי של משפחות במתקנים והסבתם למגורים זמניים. מתקני האכסון הקצו את כל המרחבים הציבוריים ואף חדרים, לטובת הסבתם משטחים המיועדים לאורחים לטווח קצר, לפעילויות שאינן חלק מהשירותים השגרתיים שלהם, כדוגמת חינוך ורווחה, הקמת מסגרות לילדים (גני ילדים ובתי ספר), מתן שירותים סוציאליים וטיפוליים נפשיים, וכן אפשרו הכנסת בעלי חיים (כגון כלבים, חתולים, בעלי כנף ועוד). כל אלה מצריכים התאמות תשתית ושירותים ייחודיות.

שהיית המפונים במתקני האכסון לאורך תקופה ארוכה יצרה אתגרים חדשים למתקנים, שכן מפונים רבים ראו במתקן תחליף לבית מגוריהם, והתייחסו אליו בהתאם, אף שהוא אינו מותאם לכך. הדבר הוביל לשימוש אינטנסיבי בחדרים ובמרחבים הציבוריים ולנזקים פיזיים שנגרמו בעקבות כך, הן בתוך החדרים והן בשטחים הציבוריים. כך לדוגמה בתחום המזון – רק לחלק קטן של מתקני האכסון יש תשתית מתאימה לבישול בחדרים, אולם מפונים רבים החלו לבשל לעצמם – בחדרים שלא מותאמים לכך, במסדרונות או בחצר המתקן על גזיות.

על מנת להחזיר את מתקני האכסון למצבם הקודם והתאמתם מחדש לאירוח קהל תיירים לפרקי זמן קצרים, נדרש שיפוץ ותיקון נזקים הן בחדרי האירוח והן במרחבים הציבוריים. בין כלל הנזקים והשיפוצים הנדרשים לשיקום מתקני האכסון ניתן למנות: החלפת שטיחים ופרקטים, צביעת הקירות והחלפת טפטים בעקבות ציורי ילדים על הקירות, תיקון אריחים

באמבטיה, תיקוני אינסטלציה, תיקון או החלפה של ריהוט - ארונות, דלתות וריפודים, החלפת טלוויזיות שניזוקו, החלפת מזרונים פגומים, שמיכות ווילונות, וכדומה.

החזרת מתקני האכסון לסטנדרט המקובל בעולם התיירות, דורשת השקעת כספים רבים בשיקום הנזקים. בשנים כתיקון, תעשיית התיירות והמלונאות מהווה ענף חשוב בכלכלת המדינה בזכות תרומתה למאזן התשלומים ולתעסוקה במשק ומשמשת כמנוע צמיחה, בעיקר בפריפריה ובקרבת אוכלוסיות ששיעור השתתפותן בתעסוקה נמוך מהממוצע הארצי. שיקום מהיר של מתקני האכסון חיוני להחזרת הפעילות הכלכלית במשק לשגרה ולשמירה על מקומות העבודה בענף. על מנת לתחזר את התיירים לישראל, נדרשת תשתית מלונאית ברמה גבוהה, כאשר נראות ואיכות מתקני האכסון הם גורמים מרכזיים המשפיעים על תוויית התייר, ועל דירוג מתקני האכסון במערכות ההזמנה הבינלאומיות וחוות הדעת ברשתות החברתיות. אין לשכוח שישראל מתחרה על התיירות בינלאומית מול יעדים רבים, ועיכוב בשיקום תשתית מתקני האכסון עלול להוביל לאובדן נתח שוק משמעותי בעתיד, ולאובדן הכנסות למשק.

לאור כל האמור לעיל, מוצע כי משרד התיירות יפרסם נוהל תמיכה שמטרתו לפצות באופן חד פעמי את מתקני האכסון שאירחו מפונים בתקופת מלחמת חרבות ברזל החל מיום 7.10.2023 ועד ליום 31.10.2024 על הנזקים שנגרמו להם בעקבות אירוח המפונים, ולאפשר להם לתקן את הנזקים ולשקם את המתקנים על מנת שיוכלו לחזור לפעילות תיירותית רגילה עם תום אירוח המפונים.

סעיף 1

עקב הדחיפות בפינוי המפונים מאזורי הגבול והצורך למצוא באופן מידי את מירב אפשרויות האכסון עבורם, אירוח המפונים נעשה לא רק במתקני אכסון מלונאים, אלא גם בסוגים אחרים של מתקני אכסון כמו אכסניות נוער, מתקני אכסון אחודים (מעונות סטודנטים, מדרשות, בתי ספר שדה וכו'), מתקני אכסון כפרי (צימרים), ודירות אירוח, על פי הגדרתם בהסכמים השונים לאירוח מפונים שחתמו עם מינהל הרכש הממשלתי ומאוחר יותר עם משרד התיירות (להלן – "הסכם אירוח מפונים"). לצורך הכרה כזכאים לפיצוי על פי נוהל זה יוכרו מתקני אכסון שחתמו על הסכם אירוח מפונים, קיבלו אישור על כך שהם הוקמו כספק מאושר לצורך קבלת תשלומים ממשרד התיירות בגין אירוח מפונים, ואירחו בפועל מפונים כמפורט בהחלטה.

הסכמי אירוח המפונים קבעו 4 דרגות של תשלום למתקני האכסון, על פי רמתם והשירות שנדרשו לספק, כמפורט בדברי ההסבר לסעיף 5 להלן. מכיוון שהתשלומים הגבוהים יותר ניתנו למתקני אכסון מלונאים ולמתקני אכסון אחודים, גם מתקנים אחרים כמו דירות אירוח או צימרים ניסו לסווג את עצמם כמתקני אירוח מלונאים או מתקני אכסון אחודים, ולכן לגביהם נערכה בדיקה נוספת על ידי משרד התיירות על מנת לאשר את סיווגם ככאלה.

סעיף 2

הפיצוי שיינתן למתקני האכסון לפי החלטה זו ישמש לתיקון נזקים שנגרמו למבנה מתקן האכסון ולריהוט שנפגם בעקבות אירוח המפונים, לרבות נזקים שנגרמו בשטחים הציבוריים של המתקן, אם יש כאלה.

סעיף 3

מוצע כי הפיצוי למתקני האכסון יינתן עבור אירוח מפונים בתקופה מיום תחילת מלחמת "חרבות ברזל" ביום 7.10.2023 ועד ליום 31.10.2024.

סעיף 4

הנוהל יופעל ב-2 שלבים – בשלב ראשון יוקצה הכסף לשיפוץ לכל מתקן אכסון שיגיש בקשה להשתתף בנוהל. בשלב השני, לאחר ביצוע השיפוץ, יגישו מתקני האכסון את הוכחות ביצוע השיפוצים לצורך קבלת תשלום מהמשרד.

הקצאת סכום הפיצוי למתקן אכסון תהיה על פי חלקן היחסי של מספר הלינות המוכרות של מפונים ששהו במתקן האכסון בתקופת הנוהל, מתוך סך כל הלינות המוכרות של מפונים בכל מתקני האכסון שאירחו מפונים בתקופת הנוהל והגישו בקשה לפיצוי, על פי התקציב הנתון. נתוני הלינות יילקחו מהנתונים הקיימים במערכת "יחד" - המערכת הייעודית בה מנוהלים רשומות המפונים המתארחים במתקני האכסון השונים ומהנתונים במערכות התשלומים של המשרד. "לינה מוכרת" לצורך הקצאת סכום הפיצוי על פי הנוהל היא כל לינת לילה של מפונה במתקן האכסון בתקופת הנוהל, אשר עבורה הוכר מתקן האכסון כזכאי לתשלום על ידי משרד התיירות. מנגנון זה נקבע מתוך הנחה שהנזק שנגרם למתקני האכסון הינו ביחס ישיר למספר לינות המפונים ששהו במתקן. יודגש כי כמות הלינות מתייחסת למספר הלינות של כלל אנשים במתקן האכסון, בלא קשר לגיל המתאכסן (ילד או מבוגר) ולחלוקת האנשים לחדרים.

סעיף 5

התשלום למתקני האכסון השונים על פי הסכמי אירוח המפונים שחתמו, נקבע הן על פי סוג המתקן ורמתו והן על פי השירות שנדרש לספק (ארוחות, כביסה, שימוש בשטחים ציבוריים וכדומה). לפיכך מוצע כי סכום הפיצוי שיקבלו מתקני האכסון יהיה ביחס ישיר לתעריף שקבלו עבור אירוח המפונים. לצורך נוחות נלקח התעריף הנפוץ ביותר ששולם – התעריף ללינת מבוגר בחדר זוגי שנקבע בהסכמים, כמפורט בטבלה שלהלן:

סוג המתקן ורמתו	תעריף לינת מבוגר בחדר זוגי (ללא מע"מ)	אחוז מתעריף מתקן אכסון מלונאי רמה א'
מתקן אכסון מלונאי ברמה א'	426.63	100%
מתקן אכסון מלונאי ברמה ב'	392.37	92%
מתקן אכסון מלונאי ברמה ג', אכסניית נוער, מתקן אכסון אחוד, או מתקן אכסון שנחתם עמו הסכם פרטני בתעריף ללינת מבוגר בחדר זוגי וזהה לתעריף זה במתקן אכסון מלונאי ברמה ג'	362.52	85%
מתקן אכסון כפרי (צימר), דירת אירוח	220	52%

בהתאם לכך, הכמות היחסית של לינות מפונים בכל מתקן אכסון ביחס לכלל הלינות בכל המתקנים תוכפל באחוז שנקבע למתקן על פי סוגו ורמתו, כמפורט בטבלה שלעיל.

סעיף 6

השתתפות המשרד בסכומים שהוציא מתקן אכסון לצורך שיקום נזקים בעקבות אירוח מפונים לא יעלה על 90% מהסכום שהוא הוציא בפועל, ובכל מקרה, סכום זה לא יעלה על סכום הפיצוי שהוקצה למתקן על פי סעיף 4 לעיל.

סעיף 7

נכון להיום מתקני אכסון ממשיכים לארח מפונים, ולא ידוע עד מתי יידרש הדבר. על מנת שהפעלת הנוהל לא תיגרר עד אין קץ, מתקני האכסון יידרשו להשלים את ביצוע שיקום הנזקים עד 6 חודשים לכל היותר ממועד עזיבת אחרון המפונים את מתקן האכסון. כמו כן, היות שחלק ממתקני האכסון שאירחו מפונים רק בתחילת המלחמה החלו כבר בתיקון הנזקים, וחלקם כבר השלימו אותם, מוצע כי יינתן למתקנים אלו אפשרות להשלים את שיקום הנזקים עד 6 חודשים לכל היותר ממועד פרסום הנוהל.

סעיף 8

לצורך קבלת התשלום, יידרש מתקן אכסון להגיש תצהיר של מנהל המתקן בפני עורך דין, לפיו הכספים המבוקשים על ידו הושקעו בתיקון הנזקים הישירים בלבד שנגרמו בעקבות אירוח מפונים, ועומדים בתנאים המפורטים לעיל. בנוסף יידרש המתקן להגיש אישור רואה חשבון המעיד על האמור לעיל. למשרד התיירות תהיה זכות, לפי שיקול דעתו, לבצע בדיקות בעצמו או באמצעות גורם מטעמו, ולדרוש קבלות ומסמכים נוספים ממתקני האכסון, על מנת לוודא כי הכספים המבוקשים אכן הושקעו בתיקון הנזקים הישירים מאירוח מפונים.

סעיף 9

משרד התיירות יקצה בשנת 2024 תקציב ליישום החלטה זו בסכום שלא יעלה על 200 מיליון ₪.

סעיף 10

על מנת למנוע כפל תמיכה, מנהל מתקן האכסון יידרש להצהיר כי לא קבל פיצוי או תשלום אחר מגורם כלשהו בגין הנזקים שנגרמו לו בעקבות אירוח מפונים, ואם קיבל - ינוכו הסכומים שקיבל מסכום הפיצוי שיינתן למתקן האכסון על פי החלטה זו.

סעיף 11

מנהל מתקן אכסון שזכאי לפיצוי או שיפוי עבור נזקי המפונים מחברת ביטוח, יידרש להצהיר כי מיצה את ההליכים לקבלת הפיצוי או השיפוי מהמבטח בטרם פנה למשרד התיירות לקבלת פיצוי על פי הנוהל. ככל שקיים כיסוי ביטוחי, הנוהל יקבע כי בעל מתקן האכסון זכאי לקבל פיצוי לפי הנוהל עד תקרת גובה ההשתתפות העצמית.

סעיף 12

מנהל מתקן האכסון יידרש להצהיר שעם קבלת הפיצוי על פי הנוהל, לא תהינה לו תביעות כלשהן מהמדינה בגין נזקים שנגרמו לו בשל אירוח מפונים.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

כמפורט בדברי ההסבר.

תקציב

כאמור בגוף ההחלטה.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

אין

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 4877 מיום 6.7.2012 "מלון אורחים – פינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום מחייבים".

החלטת ממשלה מס' 950 מיום 12.10.2023 "תכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה המצויה בסמוך לגבול רצועת עזה וקליטתה – 'חרבות הברזל'".

החלטת ממשלה מס' 975 מיום 18.10.23 "תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון (0 – 5 ק"מ מהגבול) וקליטתה – מלחמת 'חרבות הברזל'".

החלטת ממשלה מס' 978 מיום 19.10.2023 "סיוע המדינה לתושבי העיר אשקלון לאור מלחמת 'חרבות הברזל'".

החלטת ממשלה מס' 988 מיום 23.10.2023 "סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח של 0 עד 7 ק"מ מגבול רצועת עזה ותושבי העיר שדרות לאור מלחמת 'חרבות הברזל' ותיקון החלטות ממשלה".

החלטת ממשלה מס' 1006 מיום 29.10.23 "הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח של 0 עד 7 ק"מ מגבול רצועת עזה, תושבי העיר אשקלון ותושבי יישובי הצפון בטווח של 0 עד 5 ק"מ מגבול לבנון לאור מלחמת 'חרבות ברזל' ותיקון החלטות ממשלה".

החלטת ממשלה מס' 1071 מיום 17.11.2023 "סיוע המדינה לתושבי האזורים המפונים הזכאים לקצבת סעד ומעסיקים עובד זר ותיקון החלטת ממשלה".

החלטת ממשלה מס' 1074 מיום 21.11.2023 "הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח של 0 עד 7 ק"מ מגבול רצועת עזה, לקשישים ומחוסרי עורף משפחתי תושבי העיר אשקלון ולתושבי יישובי הצפון בטווח של 0 עד 5 ק"מ מגבול לבנון לאור מלחמת 'חרבות הברזל' ותיקון החלטת ממשלה".

החלטת ממשלה מס' 1110 מיום 03.12.2023 "סיוע המדינה לתושבי יישובי הצפון בטווח של 0 עד 3 ק"מ מגבול לבנון ולתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח המכונה 0 עד 7 ק"מ מגבול רצועת עזה לאור מלחמת 'חרבות ברזל'".

החלטת ממשלה מס' 1122 מיום 10.12.2023 "סיוע המדינה באירוח חטופים ששבו ארצה ובני

משפחותיהם, בני משפחה של חטופים בשבי ובני משפחה של נעדרים במתקני הארחה - מלחמת "חרבות ברזל".

החלטת ממשלה מס' 1193 מיום 29.12.2023 "סיוע המדינה באירוח חטופים ששבו ארצה ובני משפחותיהם, בני משפחה של חטופים בשבי ובני משפחה של נעדרים במתקני הארחה - מלחמת "חרבות ברזל".

החלטת ממשלה מס' 1227 מיום 07.01.2024 "הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום ולתושבי יישובי הצפון לאור מלחמת "חרבות ברזל" ותיקון החלטת ממשלה".

החלטת ממשלה מס' 1478 מיום 29.2.2024 " הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח המכונה 0 עד 7 ק"מ מגדר רצועת עזה ולתושבי יישובי הצפון בטווח של 0 עד 5 ק"מ מגבול לבנון לאור מלחמת "חרבות ברזל" ותיקון החלטת ממשלה".

החלטת ממשלה מס' 1504 מיום 07.3.2024 "הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח המכונה 0 עד 7 ק"מ מגדר רצועת עזה ולתושבי יישובי הצפון בטווח של 0 עד 5 ק"מ מגבול לבנון לאור מלחמת "חרבות ברזל" - תיקון החלטת ממשלה".

החלטת ממשלה מס' 1553 מיום 20.3.2024 "הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח המכונה 0 עד 7 ק"מ מגדר רצועת עזה ולתושבי יישובי הצפון בטווח של 0 עד 5 ק"מ מגבול לבנון לאור מלחמת "חרבות ברזל" - תיקון החלטות ממשלה".

החלטת ממשלה מס' 1682 מיום 9.4.2024 "סיוע המדינה באירוח חטופים ששבו ארצה ובני משפחותיהם של חטופים הנמצאים בשבי, בני משפחה של נעדרים וכן זכאים מכוח החלטות ממשלה אחרות במתקני הארחה - מלחמת "חרבות ברזל" - תיקון החלטות ממשלה".

החלטת ממשלה מס' 1890 מיום 16.06.2024 "הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח המכונה 0 עד 7 ק"מ מגדר רצועת עזה ותיקון החלטת ממשלה".

החלטת ממשלה מס' 1966 מיום 7 ביולי 2024 שעניינה "הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח המכונה 0 עד 7 ק"מ מגדר רצועת עזה ולתושבי יישובי הצפון בטווח של 0 עד 5 ק"מ מגבול לבנון לאור מלחמת "חרבות ברזל" ותיקון החלטות ממשלה".

החלטת ממשלה מס' 2149 מיום 25 באוגוסט 2024 שעניינה "הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח המכונה 0 עד 7 ק"מ מגדר רצועת עזה ולתושבי יישובי הצפון בטווח של 0 עד 5 ק"מ מגבול לבנון לאור מלחמת "חרבות ברזל" ותיקון החלטות ממשלה".

החלטת ממשלה מס' 2214 מיום 30 בספטמבר 2024 שעניינה " הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח המכונה 0 עד 7 ק"מ מגדר רצועת עזה ולתושבי יישובי הצפון בטווח של 0 עד 5 ק"מ מגבול לבנון לאור מלחמת "חרבות ברזל" ותיקון החלטות ממשלה".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם התצעה

חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד התיירות מצורפת להצעה.

סיווגים

סיווג ראשי : 01 ביצועי ;
תחום פעולה עיקרי : 02 חברה וכלכלה ;

מגיש: שר התיירות

**י"ד בחשון התשפ"ה
15 בנובמבר 2024**

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

שיפוץ מתקני אכסון שקלטו מפונים

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כפי שפורט בהרחבה בהצעת ההחלטה ובדברי ההסבר לה, לנוכח מתקפת הטרור הרצחני שהתרחשה ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) והצטרפות ארגון חיזבאללה מלבנון למתקפת הטרור, ולאור האיום על האוכלוסייה המצויה בסמוך לגבול עם רצועת עזה ובסמוך לגבול עם לבנון, קיבלה הממשלה שורה של החלטות לפינוי ולריענון האוכלוסייה ביישובים הנמצאים באזורים אלה. החלטת ממשלה מס' 975 מיום 18.10.2023 (להלן - "החלטה מס' 975") קבעה תכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון בטווח של עד 5 ק"מ מהגבול. ההחלטה קבעה כי ההתקשרות עם מתקני הקליטה תיעשה בהתאם להסכמים שנחתמו או ייחתמו בין המדינה באמצעות מינהל הרכש הממשלתי ובין מתקן הקליטה או איגוד המאגד מתקני קליטה, כאשר ההתקשרות ביחס לקליטת תושבי היישובים בטווח של 0-2 ק"מ מהגבול תהיה באחריות רשות החירום הלאומית (רח"ל) ומשרד הפנים, וההתקשרות ביחס לתושבי היישובים בטווח של 2-5 ק"מ מהגבול תהיה באחריות המטה המשותף של רח"ל, משרד הפנים ומשרד התיירות. החלטת ממשלה מס' 988 מיום 23.10.2023 קבעה כי במועדים שנקבעו, יועברו כלל ההתקשרויות עם מתקני הקליטה ביחס לכל האוכלוסייה שפונתה בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" מהצפון ומהדרום, (בטווח של 0-5 ק"מ מהגבול הצפוני ובטווח של 0-7 ק"מ מרצועת עזה), לידי המטה המשותף, כאמור בהחלטה 975. תוקפן של החלטות הממשלה הוארך מעת לעת, כשהארכה האחרונה נקבעה בהחלטת ממשלה מס' 2214 מיום 30.9.2024, בה הוחלט על המשך הפינוי והריענון עד ליום 31.12.2024.

קליטת האוכלוסייה שפונתה למתקני האירוח השונים נעשתה בהתאם להסכמים שנחתמו מול המתקנים. תחילה, חתמה ממשלת ישראל באמצעות מינהל הרכש הממשלתי בחשב הכללי במשרד האוצר על 3 הסכמים רחביים: ביום 16.10.2023 עם התאחדות המלונות בישראל, ביום 22.10.2023 עם אנ"א – אגודת אכסניות הנוער בישראל, וביום 23.10.2023 עם התאחדות מפעילי הדירות למגורים להשכרה לטווח קצר בישראל ("ISTRA"). יצוין כי בעלי מתקני אירוח שאינם חברי האיגודים החתומים על ההסכמים, יכלו לחתום על ההסכם הרחבי הרלוונטי לפי סוגם ולארח מפונים.

לאור תפקידו של משרד התיירות בפינוי האוכלוסייה, ומשעה שמשרד התיירות היה המשרד היחיד שעשה שימוש בהסכמים אלה, הם הוסבו כולם ממינהל הרכש הממשלתי בחשב הכללי במשרד האוצר למשרד התיירות במהלך חודש נובמבר 2023. הסכמים אלה הסתיימו בסוף חודש נובמבר 2023. החל מיום 1.12.2023 חלים הסכמים לאירוח מפונים עליהם חתמה ממשלת ישראל באמצעות משרד התיירות.

עוד יצוין, כי משרד התיירות, בהיותו "המזמין העיקרי" בהסכמים הראשונים שנחתמו, פרסם ביום 19.10.2023 מסמך שנושא "אירוח מלונאי במלחמת חרבות ברזל – נהלי דיווח, תשלום וביקורת", שנחתם על ידי התאחדות המלונות בישראל (להלן – "נוהל העבודה המשלים"). נוהל העבודה המשלים נועד לפרט ולהדגיש תוראות שונות לצורך הפעלה והתאמת ההסכם לאירוח מפונים במתקני אכסון מלונאים. בנוהל צוין, בין היתר, כי "מתקני האכסון התיירותיים יהיו זכאים לתשלום בגין נזק מהותי לרכוש עד כדי שלילת האפשרות להשתמש בו ולחנק אותו, בעקבות שימוש על ידי המפונים לפי ההסכם ונוהל זה. מנגנון הפיצוי בגין נזקים אלה יקבע בהמשך חשב המשרד."

פינוי וריענון האוכלוסייה נעשה, כאמור, למתקני קליטה והארחות שונים, ובהם מתקני אכסון מלונאים, אכסניות נוער, מתקני אכסון אחודים (מעונות סטודנטים, מדרשות, בתי ספר שדה וכדומה), מתקני אכסון כפריים (צימרים) ודירות אירות, כהגדרתם בהסכמי אירוח מופנים שחתמו מתקני האכסון. ההסכמים מפרטים את השירותים שבעלי המתקנים התחייבו לספק לאוכלוסייה שפונתה ומתארכת בהם, בהתאם לסוג המתקן. בתוך כך, התחייבו בעלי המתקנים לספק שירותי לינה ומצעים, וכרוך מתקני האירוח - לספק גם ארוחות, כביסה ושימוש בשטחים הציבוריים של המתקן (למעט בדירות אירוח).

במהלך התקופה מתחילת המלחמה פונו כ- 130,000 תושבים מבתיים ולמעלה מ- 90,000 שוכנו במתקני האכסון השונים. מתקני האכסון הצטרפו למאמץ וסייעו במציאת פתרון דיוור למפונים, כאשר כ- 650 מתקני אכסון ברחבי הארץ התגייסו למשימה, רובם מתקני אכסון מלונאים.

כפי שפורט בדברי ההסבר, מתקני האכסון השונים מצאו את עצמם במצב חדש ובלתי שגרתי שהצריך שינוי והתאמת האירוח לקהל המפונים. החדרים במתקני האכסון לא מיועדים לשמש למגורים ממושכים אלא לאירוח של תיירים, בד"כ זוג או תייר בודד בחדר, לפרקי זמן קצרים, והשהות בחדרי האירוח מתמקדת בד"כ בשעות הלינה בלבד, וגודל החדרים במתקני האכסון הינו בהתאם. המעבר מאירוח קצר טווח לשהייה ממושכת של משפחות יצר עומס ובלאי שאינו זהה לזה של אורחים רגילים, שנבע מהשימוש הארוך והאינטנסיבי של משפחות במתקנים והסבתם למגורים זמניים. מתקני האכסון הקצו את כל המרחבים הציבוריים ואף חדרים, לטובת פעילויות שאינן חלק מהשירותים השגרתיים שלהם, כדוגמת חינוך ורווחה, הקמת מסגרות לילדים (גני ילדים ובתי ספר), מתן שירותים סוציאליים וטיפול נפשיים, וכן אפשרו הכנסת בעלי חיים (כגון כלבים, חתולים, בעלי כנף ועוד). מפונים רבים ראו במתקן תחליף לבית מגוריהם, והתייחסו אליו בהתאם (כמו למשל כחדר או בשטחים הציבוריים), אף שהוא אינו מותאם לכך. הדבר הוביל לשימוש אינטנסיבי בחדרים ובמרחבים הציבוריים ולנזקים פיזיים שנגרמו בעקבות כך.

על מנת להחזיר את מתקני האכסון למצבם הקודם והתאמתם מחדש לאירוח קהל תיירים לפרקי זמן קצרים, נדרש שיפוץ ותיקון הנזקים שנגרמו למבנה מתקני האכסון ולריהוט בחדרי האירוח ובשטחים הציבוריים, כפי שפורט בהרחבה בדברי ההסבר.

החזרת מתקני האכסון לסטנדרט המקובל בעולם התיירות דורשת השקעת כספים רבים בשיקום הנזקים. תעשיית התיירות והמלונאות מהווה ענף חשוב בכלכלת המדינה בזכות תרומתה למאזן התשלומים ולתעסוקה במשק ומשמשת כמנוע צמיחה, בעיקר בפריפריה ובקרב אוכלוסיות ששיעור השתתפותן בתעסוקה נמוך מהממוצע הארצי. שיקום מהיר של מתקני האכסון חיוני להחזרת הפעילות הכלכלית במשק לשגרה ולשמירה על מקומות העבודה בענף. על מנת להחזיר את התיירים לישראל, נדרשת תשתית מלונאית ברמה גבוהה, כאשר נראות ואיכות מתקני האכסון הם גורמים מרכזיים המשפיעים על חוויית התייר, ועל דירוג מתקני האכסון במערכות ההזמנה הבינלאומיות וחוות הדעת ברשתות החברתיות.

לאור כל האמור לעיל, מוצע כי משרד התיירות יפרסם נוהל תמיכה שמטרתו לפצות באופן חד פעמי את מתקני האכסון שאירוחו מפונים בתקופת מלחמת חרבות ברזל החל מיום 7.10.2023 ועד ליום 31.10.2024 על הנזקים הפיזיים שנגרמו להם בעקבות אירוח המפונים, ולאפשר להם לתקן את הנזקים ולשקם את המתקנים על מנת שיוכלו לחזור לפעילות תיירותית רגילה עם תום אירוח המפונים.

משרד התיירות יקצה בשנת 2024 תקציב לצורך יישום ההחלטה שלא יעלה על 200 מל"ה. הקצאת סכום הפיזי למתקן אכסון תהיה על פי חלקן היחסי של מספר הלינות המוכרות של מפונים ששהו במתקן האכסון בתקופת הנוהל, מתוך סך כל הלינות המוכרות של מפונים בכל מתקני האכסון שאירוחו מפונים בתקופת הנוהל והגישו בקשה לפיצוי, על פי התקציב הנתון. מנגנון זה נקבע מתוך הנחה שהנזק שנגרם למתקני האכסון הינו ביחס ישיר לכמות לינות המפונים ששהו במתקן.

הפיצוי יינתן על פי סוג המתקן ורמתו, כמפורט בהצעת ההחלטה ובדברי ההסבר. סכום הפיצוי שישולם למתקן אכסון לא יעלה על 90% מהסכום שהוציא מתקן האכסון בפועל לשיקום הנזקים בעקבות אירוח מפונים, וזאת עד לסכום הפיצוי שהוקצה למתקן, כאמור לעיל.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין. מדובר בהסדר שוויוני המעניק פיצוי לכל מתקני האכסון שהשתתפו במאמץ קליטת המפונים, בגין הנזקים שנגרמו להם בעקבות האירוח יוצא הדופן של המפונים. הפיצוי ניתן ביחס ישיר לכמות לינות המפונים שאירחו, ובהתאם לסוגם ורמתם של המתקנים, על מנת להחזירם למצבם הקודם והתאמתם לאירוח התיירות הרגילה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

אין.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

2 / 1.5.94

חתימה

היועץ המשפטי, משרד התיירות

תפקיד

דוד קובסניאנו

שם