

סיוע לענף המלונאות בעקבות משבר הקורונה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בהמשך להחלטות הממשלה מס 4970 מיום 7 באפריל 2020, מס' 5014 מיום 24 באפריל 2020, מס' 5055 מיום 24 באפריל 2020 ומס' 204 מיום 12 ליולי 2020, נוכח החשיבות בשימור תשתית מלונאית לכלכלה הישראלית ולמנופי הצמיחה במשק, בשים לב להשקעות ההון שהושקעו בהקמת התשתית המלונאית, בין היתר, בהתבסס על מגמת העלייה בתיירות הנכנסת לישראל בשנים האחרונות ובמטרה לסייע למתקנים מלונאיים כהגדרתם בהחלטה זו, אשר הכנסתם נפגעה כתוצאה מהעדרה של תיירות נכנסת ומההשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף הקורונה, לקבוע כמפורט להלן:

1. להטיל על משרד התיירות לתת מענקים מחודש יוני 2020 עד חודש מאי 2021, למתקנים מלונאיים, במטרה לשמר את התשתית המלונאית בישראל בעת תקופת המשבר ולהבטיח את המשך קיומה לתקופה שלאחר חלוף המשבר.

לעניין החלטה זו, "מתקן מלונאי" – מקום אירוח הכולל 11 יחידות אירוח לפחות, המיועד לספק לציבור אורחים בלתי מסוים ומתחלף, שירותי לינה ושירותים נלווים, בתמורה, ולפרקי זמן קצובים וקצרים;

2. להטיל על משרד התיירות ואגף התקציבים במשרד האוצר לגבש את הקריטריונים לקביעת זכאות למענקים, את אמות המידה לקביעת גובה המענקים ואת המנגנון לקבלתם, כך שמשרד התיירות יפרסם אותם לציבור בהקדם ויפעל למימושם (להלן – נוהל הסיוע), על בסיס העקרונות הבאים:

א. הזכאות למענק וגובהו ייקבעו בהתאם לירידה בהיקף ההכנסות של המתקן המלונאי בהשוואה להיקף ההכנסות בתקופות מקבילות בשנים קודמות, כאשר סכום המענק לכל מתקן מלונאי יינתן על פי מספר החדרים באותו מתקן מלונאי.

ב. הזכאות למענק תתפרש על פני 3 תקופות, כאשר ביחס לכל תקופה יקבעו בנוהל הסיוע עקרונות שונים לזכאות. עקרונות אלה יביאו בחשבון את הכנסות המתקן המלונאי מתיירות נכנסת בשנים קודמות, על פי מתווה מדורג לפיו בתקופת הסיוע הראשונה לא יינתן משקל לירידה בהכנסות המתקן המלונאי מתיירות נכנסת, בתקופה השנייה יינתן משקל לירידה בהכנסות מתיירות נכנסת ובתקופה השלישית תנאי הסף לקבלת הסיוע יהיה שחלה ירידה בהיקף הכנסות של 25% מתיירות נכנסת בהשוואה לאותה תקופה בשנים קודמות.

ג. מתקן מלונאי לא יהיה זכאי למענק לפי החלטה זו אם קיבל לגבי אותה התקופה הנחה על הוצאות ארנונה או פטור בקשר עם משבר הקורונה, או כל סיוע אחר בקשר עם הוצאות הארנונה שלו, כחלק מהסדרה אחרת, למעט מענק סיוע לעסקים בעד

השתתפות בהוצאות קבועות לפי חוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש)(הוראת שעה), התש"ף-2020.

3. התקציב להחלטה זו, בגובה של עד 300 מיליון ש"ח, יוקצה בשנת 2020 בהתאם לסעיף 3ב(א2)(ג) לחוק יסוד: משק המדינה כנוסחו בחוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020).

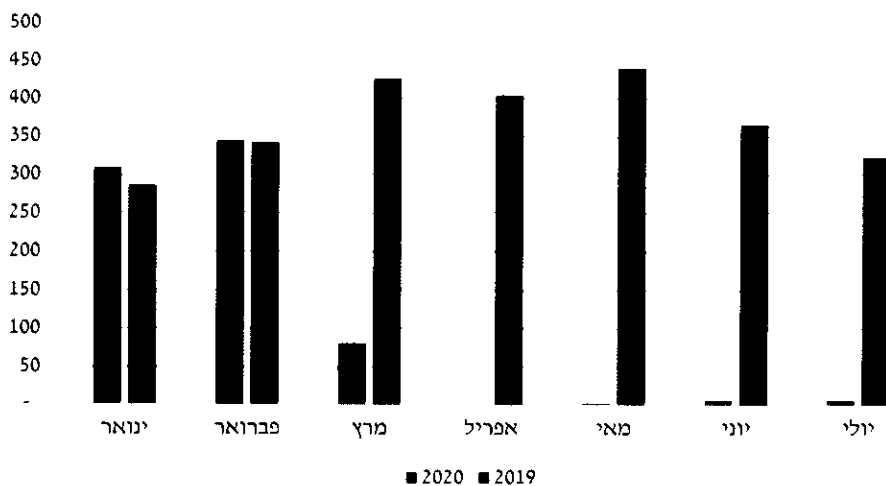
דברי הסבר

כללי:

1. על רקע התפשטות נגיף הקורונה בישראל ובעולם, הכריז משרד הבריאות על המחלה כמחלה מדבקת ומסוכנת. לצורך מניעת התפשטות המחלה ושמירה על בריאות הציבור, הטילה הממשלה הגבלות משמעותיות, בין היתר, על פתיחת מקומות עבודה וכן על התייצבות של עובדים במקומות עבודתם. הגבלות אלה מקשות על קיום שגרת עבודה רגילה והן הביאו לצמצום משמעותי של הפעילות העסקית של חלק ניכר מענפי המגזר העסקי.

2. בפרט, החל מחודש מרץ נאסרה כניסת אזרחים זרים לישראל, ותנועת התיירות הנכנסת לישראל הופסקה באופן מוחלט, כפי שניתן לראות בגרף מטה:

כניסות תיירים לישראל (אלפים)



3. החל מחודש מאי 2020, הוסרו חלק מן ההגבלות על פעילות ענפי המשק, אך כניסת זרים, ובפרט תיירים, נמנעה באופן כמעט מוחלט. בהתאם לירידה בהיקף התחלואה, הושגו הבנות עם מספר מדינות על פתיחת השמיים באופן מדורג, החל מה-1 לאוגוסט 2020. אולם, לאור התגברות התחלואה בישראל, הבנות אלה הושעו, וגם מדינות אשר אישרו את חידוש הטיסות אליהן, מסרבות, נכון למועד זה, לאשר לישראלים להיכנס לשטחן, ולהפך. כך לדוגמה, האיחוד האירופי אישר את פתיחת השמיים בין המדינות החברות בו ומדינות נוספות, אך ישראל אינה אחת מהן.¹

4. הלכה למעשה, משבר הקורונה הביא לשיתוק כמעט מלא של ענף התעופה הבינלאומית, בין היתר, כתוצאה מהאיסור על כניסת אזרחים זרים לשטחי מדינת ישראל ומהטלת חובת בידוד על הנכנסים בגבולות המדינה. כפועל יוצא מכך, נפגעה התיירות הנכנסת באופן משמעותי בהרבה מאשר תיירות הפנים.

5. בהתאם לנתוני למ"ס, בשנת 2020 קיימים בישראל 430 מלונות תיירות, בהם 55,688 חדרים, המעסיקים כ-41 אלף עובדים. הפדיון של מלונות התיירות עמד בשנת 2019 על 12.7 מיליארדי שקלים, כאשר כ-43% מתוכם, כ-5.5 מיליארד, מקורו בתיירות נכנסת.²

¹ ראו <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9208-2020-INIT/en/pdf>

² נתוני למס. ראו -

<https://www.cbs.gov.il/he/publications/Pages/2020/%D7%A1%D7%93%D7%A8%D7%95%D7%AA->

6. משבר הקורונה פגע משמעותית בענף התיירות ובעיקר בתיירות הנכנסת. בנוסף לירידת ביקוש הנצפית בכלל ענפי המשק עקב האטה בפעילות הכלכלית והחלטות הממשלה השונות על צמצום הפעילות העסקית, המשפיעות באופן רוחבי על עסקים מענפי משק שונים, לרבות אך לא רק ענף התיירות, הרי שביחס למתקנים מלונאיים, בפרט אלו הפונים לתיירות נכנסת, הירידה בפעילות נובעת גם מקטיעה מוחלטת של פוטנציאל ההכנסה, בשל משתנים אקסוגניים לענף ולהחלטות הממשלה, שברמת סבירות גבוהה לא ישתנו גם יוחלט על פתיחה מלאה של המשק והסרה של כלל המגבלות הקיימות.
7. כך, בעוד שהמשק נפתח באופן מדורג לפעילות החל מחודש מאי 2020, פעילות התיירות הנכנסת טרם החלה, ונכון להיום טרם הוחלט על תאריך יעד לחזרתה. נכון להיום, כ-45% מהמתקנים המלונאיים בישראל סגורים. ההתפרצות הנוספת של המגיפה, המתרחשת בימים אלה, מרחיקה כל אפשרות של הגעה להסכם הדדי עם מדינות אחרות על פתיחת השמיים בתקופה הקרובה.
8. למען השלמת התמונה, יצוין כי גם תיירות הפנים נפגעה מאוד, כאשר כאמור לעיל מתקנים מלונאיים רבים סגורים, ובחלק מהמתקנים המלונאיים הפתוחים נרשמות תפוסות נמוכות למדי, אם בשל חשש הציבור מסיבות תברואה, צמצום בהכנסה הפנויה (חל"ת), פיטורין וכיוצ"ב) או בשל הנחיות התו הסגול, אשר מחד מייקרות את עלויות התפעול של המתקנים המלונאיים ומאידך, מצמצמות את היקף הפעילות המותרת בו זמנית במתקן המלונאי.
9. נכון להיום, היקף תיירות הפנים, אשר הייתה ציפייה כי תפצה על היעדרה של התיירות הנכנסת, אינה מהווה תחליף משמעותי. כך, היקף לינות הישראלים ברבעון השני של שנת 2020 (חודשים אפריל-יוני) עמד על 22% בלבד מהיקף הלינות בתקופה המקבילה אשתקד, וסך הלינות עמד על כ-12% בלבד.³ על המצב הקשה של הענף יעיד, בין השאר, שיעור המתקנים המלונאיים הסגורים. בראייה צופה פני עתיד, לאחר חודש אוגוסט ותקופת החגים, הציפייה היא כי היקף תיירות הפנים יהיה מצומצם, על אף היעדר חלופה (תחת הנחה שהשמיים יישארו סגורים). זאת, עקב ההגבלות שסביר שישארו על התקהלויות, כך שטיולים מאורגנים, כדוגמת טיולי ועדים וכנסים, לא יתקיימו או יתקיימו בהיקף מאוד מצומצם, וישראלים פרטיים יטיילו בעיקר במהלך סוף השבוע ולא במהלכו.
10. יובהר, כי למרות שלכאורה נראה כי המתקנים המלונאיים נמצאים בשגשוג ובתפוסה מלאה בעת הזו מתיירות פנים, תקופה שמטבע הדברים אמורה להיות בעלת התפוסות הכי גבוהות בשנה (חופשת הקיץ), הרי בפועל כאמור לעיל, עקב המצב רק כ-55% מהמתקנים המלונאיים פתוחים כיום, ולא בכדי, שכן יש קושי רב להחזיק בעת הזו מתקנים מלונאיים פתוחים ופעילים.
11. זאת ועוד, גם אותם מתקנים מלונאיים שכיום מצויים בתפוסה גבוהה, הרי הצפי שאחרי החגים תהיה ירידה דרסטית בתפוסות של אותם מתקנים מלונאיים. הצפי של התאחדות בתי המלון היא לתפוסה ארצית ממוצעת של כ-20%, כאשר על מנת שמתקן מלונאי יוכל להתקיים בלא הפסדים, נדרשת תפוסה ממוצעת של כ-55%. למשל, מתקן מלונאי בתפוסה של 20%, אינו יכול לקרר את השטחים הציבוריים ב-20% בלבד, בין אם באותו

[%D7%97%D7%95%D7%93%D7%A9%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%9E%D7%9C%D7%95%D7%A0%D7%90%D7%95%D7%AA-%D7%A4%D7%91%D7%A8%D7%95%D7%90%D7%A8-2020.aspx](#)
מקור: נתוני למ"ס.

מקום תפוסה מינימאלית או תפוסה מקסימאלית של אורחים. הוצאות הקירור נותרות קבועות; כך גם לגבי אותם גורמי פיקוח הנדרשים לצורך עמידה בדרישות התו הסגול-אותו גורם שאמור לבדוק חוס לאורחים, יידרש להיות מועסק בין אם במתקן המלונאי יש תפוסה של 20% או 70% מהאורחים.

12. לאור הקושי המיוחד הניצב בפני המתקנים המלונאיים בתקופה זאת כפי שתואר לעיל – היקף ההכנסות הפוטנציאלי נגדע, ביחס להכנסות בשנת 2019, בלמעלה מ-40%. יש לזכור כי מדובר בתשתית אשר המדינה רואה חשיבות בפיתוחה ובשימורה כאמצעי להגדלת הפעילות הכלכלית במשק. חשיבות זאת באה לידי ביטוי, בין היתר בכך שמדינת ישראל מסייעות בהקמה של תשתיות אלו במסגרת חוק עידוד השקעות הון, התשי"ט-1959. כך, המדינה משקיעה בהקמת מתקנים מלונאיים, בהסבת מבנים למתקנים מלונאיים והשבת מבנים שפעלו בעבר כמתקנים מלונאיים והוסבו לשימושים אחרים או נסגרו. כמו כן יצוין, כי ההגדרה של מתחמי מלונאות כתשתית לאומית לעניין הות"ל כבר הוכרה ככזו על ידי הממשלה.

13. בנוסף, יש לתת את הדעת באשר למשך ומורכבות הקמת מתקן מלונאי. מתקנים מלונאיים הם ברובם המכריע מתקנים עתירי השקעות ועתירי שטח, שפרק הזמן להקמתם אורך שנים רבות (כ- 7 שנים) ובדרך כלל מחייב גם תקופת תכנון ארוכה. בהתאם, לא לחינם משקיעה המדינה בדרכים שונות על מנת להקים ולשמר את אותה תשתית לאומית.

14. קיים אינטרס ציבורי לכך שמתקנים מלונאיים יישמרו ולא יסגרו או יוסבו לשימושים אחרים וזאת על מנת שתתאפר קליטת התיירים שיגיעו לישראל בחלוף המשבר. סגירת מתקנים מלונאיים או הסבתם לשימושים אחרים, עלולה להיות בלתי הפיכה, במידה ומתקנים מלונאיים יוסבו לתכלית אחרת אשר תקיים את עצמה מבחינה עסקית, יסגרו או שיגיעו למצב שלשם החזרתם למתקן מלונאי לא תהיה כדאיות כלכלית.

15. שלא כמו תשתיות אחרות, התאוששות מתקנים מלונאיים מהמצב הנוכחי צפויה להיות ארוכת טווח, שכן, ראשית כלל וכלל לא ברור מתי השמים יפתחו, וגם בשעה שהם יפתחו סביר להניח שהם יפתחו באופן מוגבל, ולאחר שהם יפתחו באופן מלא, סביר להניח כי פרק הזמן עד שתיירים ייאותו לעלות על טיסות צפוי להיות הדרגתי ובכל מקרה לא מידי (להבדיל מתשתיות אחרות וענפים אחרים). ניסיון העבר מלמד כי התאוששות הענף וחזרת התנועה לישראל, לאחר אירועים בטחוניים/גיאופוליטיים, ארכה כ-3 שנים לפחות. לא זו אף זו, המצב הנוכחי, מחייב פעילות שיווק אינטנסיבית בינלאומית על מנת להחזיר את אופן התיירים בישראל.

16. זאת ועוד, ממידע שנמסר לנו עולה כי עלויות האחזקה של מתקן מלונאי סגור מגיעות לשיעור של 12% מהמחזור שהיה למתקן המלונאי בשנת 2019 וזאת בלי להביא בחשבון עלויות בגין שכירויות וארנונה. המתקן המלונאי נדרש לתפעול ולתחזוקה של מערכות מסיביות – כמו מערכות מיזוג, מערכות מים, מעליות וכו', שבלא הפעלתם, גם בשעה שהמתקן המלונאי סגור, קיים חשש ממשי כי יינזקו והעלויות הכרוכות בהשבתם יהיו גבוהות. בנוסף, המתקן המלונאי גם נדרש לעלויות נוספות כגון הוצאות שמירה, ביטחון, ניקיון בסיסי וכו', על מנת שניתן יהיה לשמר רמה בסיסית שניתן יהיה לחזור ולהפעילה ברגע שהדבר יתאפשר.

17. בנוסף לכל ההוצאות שתוארו לעיל, שעולות מטבע הדברים הרבה יותר במסגרת הפעלה שוטפת של מתקן מלונאי פתוח, הרי שלמתקנים מלונאיים הוצאות נוספות בגין תקופה זו

וזאת לצורך עמידה בתו הסגול המחמיר – כגון הוצאות ניקיון רבות ותכופות יותר, הוצאות חיטוי, הוצאות פיקוח, אופרציה להפרדה בין האורחים בשטחי הפעילות השונים של המתקן המלונאי, הוספת כוח אדם לשם עמידה באותו תו סגול (כך לשם הדוגמא, אם בעבר היתה נהוגה בחדר האוכל שיטת בופה בה כל אורח לוקח לעצמו את המזון, הר שכיום ביחס לכל עמדה נדרש איש צוות למתן המזון ועוד). לכל זאת יש לתת את הדעת לעובדה, כי מדובר בשטחים עתירי תשתית ומרובי אורחים בניגוד לתשתיות וענפים אחרים ובהכרח ההוצאות גם רבות יותר.

18. לאור האמור לעיל, מוצע לקבוע כי יינתן למתקני אכסון מלונאי סיוע ייעודי במטרה לשמר את התשתית המלונאית בעת תקופת המשבר עבור התקופה שלאחריו, לנוכח החשיבות המיוחדת שיש למדינה והאינטרס הציבורי הקיים בהקמה ובשימור תשתיות אלו, המאפשרת את קידומו ופיתוחו של ענף התיירות, ומגזר התיירות הנכנסת בפרט.

19. יצוין כי להבדיל מענף המלונאות, ענף הצימרים נשען באופן כמעט מוחלט על תיירות פנים ולפיכך הפגיעה בו בעקבות המשבר היא פחותה. בהתאם לנתוני הלמ"ס, בעשור האחרון שיעור תיירות הפנים בצימרים עומד על מעל 90%. בנוסף, עלויות הקמת צימר ביחס לעלויות הקמת חדר מלון נמוכות באופן משמעותי כך גם ההוצאות הקבועות השוטפות.

20. עוד יצוין, כי ביחס לסקטור מארגני התיירות הנכנסת, שנפגעו באופן משמעותי גם הוא, כבר כיום קיים במשרד התיירות מנגנון השתתפות של המדינה בהוצאות השיווק ל אותם מארגני תיירות נכנסת. לאור עצירת התיירות הנכנסת, בוצעו התאמות בנוהל קרן השיווק, הן בהיקף הסיוע והן ביחס למרכיבי הזכאות, וכן היקפה התקציבי של הקרן גדל באופן משמעותי לעומת תקציבה בשנים הקודמות. כמו כן, בדומה לאמור לעיל לגבי הצימרים, גם ביחס למארגני תיירות נכנסת פוחתת ההצדקה הכלכלית לגבי שימור התשתית.

סעיף 1:

21. נוכח החשיבות בשימור תשתית מלונאית לכלכלה הישראלית ולמנופי הצמיחה במשק, בשים לב להשקעות ההון שהושקעו בהקמת התשתית המלונאית, ובכלל כך השקעה ממשלתית שעמדה על למעלה מ-600 מלש"ח ב-3 שנים האחרונות, בין היתר בהתבסס על מגמת העלייה בתיירות הנכנסת לישראל, מוצע לתת סיוע למתקנים מלונאיים, כפי שהוגדרו בהצעת החוק הממשלתית – הצעת חוק שירותי תיירות, התשע"ח – 2018, שעברה בקריאה ראשונה בכנסת ה-20. יובהר, כי ההגדרה בהצעת חוק שירותי תיירות, דומה להגדרת מתקן אכסון תיירותי ללינה במסגרת הוראות חוק לעידוד השקעות הון (העוסקת גם היא במתקני אכסון הכוללים לפחות 11 חדרי אירוח) במסגרת פועלת מנהלת השקעות לתיירות, לפיו ניתנים מענקים של עד 20% מהיקף ההשקעה המוכרת, לטובת הקמת מתקנים מלונאיים, מתוך תפיסה לפיה הגדלת היצע חדרי המתקן המלונאי תאפשר קליטה של תיירים רבים נוספים. יוער, כי אחד מהתנאים לקבלת המענק, בהמשך תקופת הזכאות הוא כי שיעור הלינות שמקורן בתיירות נכנסת יעלה על 25%.

סעיף 2

22. מוצע להטיל על משרד התיירות ואגף התקציבים במשרד האוצר לגבש את הקריטריונים למתן המענק. כך, מוצע לקבוע כי הקריטריון לקבלת המענק יהיה ירידה בהיקף ההכנסות ביחס לתקופה המקבילה בשנים קודמות, באופן דומה לקריטריון בו נעשה שימוש בעבר (ראו לדוגמא החלטת ממשלה 2026 מיום 23 בספטמבר 2014 – סיוע לתעשיית התיירות

בעקבות מבצע צוק איתן). על מנת להעניק את הסיוע באופן פרופורציונאלי למתקן מלונאי, מוצע לקבוע מפתח המבוסס על מספר החדרים במתקן המלונאי. כך, ייקבע סכום פר חדר, וכל מתקן מלונאי יקבל מענק בהתאם לגודלו. בחינה זו מאפשרת לתת מענקים המותאמים להיקף הפעילות הכלכלית של המתקן המלונאי, המושפעת, מטבע הדברים, ממספר החדרים.

23. בנוסף, מוצע לקבוע כי הקריטריונים לזכאות למענק יושפעו באופן מדורג מהיקף ההישענות של המתקן המלונאי על תיירות נכנסת, שכאמור נפגעה באופן אקסוגני לירידת הביקוש עקב המיתון הצפוי בעקבות החלטות הממשלה על הגבלות פעילות. בהתאם לכך, יהיו 3 תקופות זכאות כאשר לגבי כל תקופה יקבעו עקרונות שונים לזכאות, כמפורט להלן.

24. אמנם תיירות נכנסת היא מרכיב מרכזי שנפגע, אך בתקופת הזכאות הראשונה, קרי בחודשים יוני-יולי 2020, הפעילות המלונאית חזרה באופן חלקי, גם בפן תיירות הפנים ועל כן הפער בין המתקנים המלונאיים המסתמכים על תיירות פנים לבין המתקנים המלונאיים המסתמכים על תיירות חוץ מטשטש. בתקופה זאת, נראה כי למרבית המתקנים המלונאיים ירידה ניכרת בהכנסות, הן מתיירות פנים והן מתיירות נכנסת ולפיכך לא תערך אבחנה בין ירידה בתיירות נכנסת לבין ירידה בתיירות הפנים.

25. בתקופה השנייה, קרי בחודשים אוגוסט-דצמבר 2020, מוצע כי תיירות נכנסת תהווה קריטריון מקל ביחס לירידה הנדרשת בהיקף ההכנסות של בית המלון. כך, מתקן מלונאי שהיקף ההכנסות מתיירות נכנסת בשנת 2019 לא עלה על 25% מסך ההכנסות יידרש להוכיח ירידה גבוהה יותר בהיקף ההכנסות כתנאי לקבלת המענק.

26. בתקופה השלישית, קרי בחודשים ינואר-מאי 2021, היקף הכנסות מתיירות נכנסת בשיעור של 25% מסך ההכנסות יהווה תנאי סף לקבלת המענק.

27. המודל המדורג מבטיח כי מחד הרציונל למתן המענקים נשמר, אך הוא לוקח בחשבון את השינויים והמורכבות של השוק בתקופות המענק השונות, המאופיינות בחוסר ודאות משמעותי, בפרט בתקופה הסיוע הראשונה.

28. בנוסף, על מנת למנוע מצב בו מתקנים מלונאיים מקבלים הטבות נוספות מהממשלה באופן שמסייע לתחזק את התשתיות מרובות השטח, על מנת להתמודד עם הירידה בהכנסות, תנאי הסיוע יקבעו כי מתקן תיירותי ללינה לא יהיה זכאי למענק לפי החלטה זו אם הוא קיבל הנחה על הוצאות ארנונה, כתוצאה מירידה בהכנסות בתקופת הסיוע, או מענק או כל תשלום אחר בקשר עם הוצאות הארנונה שלו, כחלק מהסדרה ממשלתית, זאת למעט סיוע בהוצאות קבועות בהתאם לסעיף 2 להחלטת ממשלה מס' 204, מיום 12 ליולי 2020, שעניינה "מענק סיוע לעצמאיים ולשכירים בעלי שליטה בחברת מעטים עבור חודשים מאי ויוני 2020 ותיקון החלטת ממשלה".

סעיף 3 :

29. בהתאם להסכמות בין המשרדים, התמיכה שתינתן לענף המלונאות לא תעלה על סך של 300 מלש"ח, מתוך הכספים שיועדו על ידי הממשלה לצורך התמודדות עם נגיף הקורונה.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

תקציב

כאמור בגוף ההחלטה

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

עמדת שר התיירות – תומך

סיווגים

סיווג ראשי : 01 - ביצועי.

תחום פעולה עיקרי : 02 - חברה וכלכלה

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת הממשלה מס' 4970 מיום 7 באפריל 2020 ;

החלטת הממשלה מס' 5014 מיום 24 באפריל 2020 ;

החלטת הממשלה מס' 5055 מיום 24 באפריל 2020 ;

החלטת הממשלה מס' 204 מיום 12 ליולי 2020 ;

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת להצעת ההחלטה.

מוגש על ידי ראש הממשלה
ועל ידי שר האוצר
ועל ידי שר התיירות

כ"ד באב התש"ף
14 באוגוסט 2020

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נרשא הצעת ההחלטה:

סיוע לענף המלונאות בעקבות משבר הקורונה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לסייע באמצעות מענקים כספיים למתקנים מלונאים, במטרה לשמר את התשתית המלונאית בישראל בעת תקופת משבר הקורונה ולהבטיח את המשך קיומה לתקופה שלאחר חלוף המשבר. זאת באמצעות מתן מענקים מינהליים מכוח סמכותה השיורית של הממשלה לפי סעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה.

על מנת למנוע מצב שבו מתקנים מלונאים מקבלים הטבות נוספות מהממשלה שגם מטרתן לסייע להם להמשיך ולתחזק את התשתיות רחבות השטח, מוצע לקבוע כי מתקן מלונאי לא יהיה זכאי למענק לפי החלטה זו אם קיבל לגבי אותה התקופה הנחה על הוצאות ארנונה או פטור מהן בקשר עם משבר הקורונה, או מענק או כל תשלום אחר בקשר עם הוצאות הארנונה שלו, כחלק מהסדרה אחרת, זאת למעט מענק סיוע לעסקים בעד השתתפות בהוצאות קבועות לפי חוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש)(הוראת שעה), התש"ף-2020.

התקציב להחלטה זו, בגובה של 300 מיליון ש"ח, יוקצה בשנת 2020 בהתאם לסעיף 3ב(א2)(ג) לחוק יסוד: משק המדינה כנוסחו בחוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020).

קשיים משפטיים ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

במסגרת התמודדות הממשלה עם מגפת הקורונה, נדרשה הממשלה להוציא סכומים ניכרים הן לטובת מניעת התפשטות נגיף הקורונה וטיפול מידי בחולים שנדבקו בו, והן לצורך סיוע משמעותי למשק כדי לאפשר לו לצלוח את המשבר האמור. בהתאם לכך, ולנוכח המגבלות הקבועות בסעיף 3ב לחוק יסוד: משק המדינה (להלן – **חוק היסוד**) בכל הקשור למגבלת ההוצאה הממשלתית בשנת 2020 התקבל חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (להלן – **הוראת השעה**).

בהתאם לתיקון האמור, בתקופה שמיום קבלת התיקון ועד יום 31 בדצמבר 2020 או עד יום קבלת חוק התקציב לשנת 2020, לפי המוקדם, ניתן יהיה להגדיל את ההוצאה הממשלתית לטובת התמודדות עם משבר הקורונה כשיעורים הקבועים בתיקון.

מוצע, כי התקציב להחלטת הממשלה המוצעת יוקצה בהתאם לסעיף 3ב(א2)(ג) לחוק יסוד: משק המדינה כנוסחו בחוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020), בהתאם לתכנית המפורטת שהניחה הממשלה על שולחן הכנסת, מתוך הסעיף התקציבי של סיוע לעסקים ולעצמאים.

מוצע כי המענק ישולם כמענק מינהלי לפי החלטת ממשלה מכוח סמכותה השיורית של הממשלה לפי סעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה.

סעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה קובע כי "הממשלה מוסמכת לעשות בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בדין על רשות אחרת". הוראה זו טומנת בחובה שתי מגבלות להפעלת הסמכות השיורית של הממשלה – הראשונה, הפעלת הסמכות "בכפוף לכל דין" והשנייה, הפעלת הסמכות רק מקום שבו אין חקיקה שמסדירה את אותו נושא או שהחקיקה שמסדירה את אותו נושא אינה יוצרת הסדר שלילי שמונע את הפעלתה.

נשאלה השאלה האם די בסמכותה השיורית של הממשלה על מנת לעגן את מתן המענקים לעסקים הקטנים או שיש צורך בהסדר ראשוני.

כלל ההסדרים הראשוניים נדון בהלכה הפסוקה במספר פסקי דין. כפי שציין כב' המשנה לנשיאה אליקים רובינשטיין (כתוארו דאז) בפסק דינו בדעת מיעוט בבג"צ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו) (להלן – עניין מתווה הגז) כי "הכלל בדבר הסדרים ראשוניים הוא בעצמו 'עדיין בגדר הסדר ראשוני' (זמיר א, בעמ' 215). ההבחנה בין הסדר ראשוני להסדר משני אינה חפה מקשיים, ומידת הפירוט הנדרשת מן ההסדר הראשוני אינה ברורה ותלויה בנסיבות המקרה".

בבג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב (5), 481, קבע כב' הנשיא כרק (כתוארו דאז) כי תורת ההסדרים הראשוניים הולמת "עניינים מיוחדים במינם המחייבים הכרעה עקרונית בשאלת יסוד המפלגת את החברה הישראלית". עוד ראו פסק דינה של כב' השופטת מרים נאור (כתוארה דאז) בדעת יחיד בבג"ץ 4253/92 ראש עיריית טבריה נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו).

כלל ההסדרים הראשוניים מבוסס על שני טעמים: להגן ככל הניתן על חירויות הפרט ולקבוע את גבולות סמכותה של הרשות המבצעת ביחסיה עם הרשות המחוקקת. ראו למשל: סעיף 35 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיא (בדימוס) מישאל חשין ז"ל בבג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד ס"א (1) 1 (להלן – עניין ועדת המעקב).

בהתאם לכלל האמור, הסמכת הרשות המבצעת לחקיקת משנה או להוראת מינהל היא הסמכה לקביעתם של הסדרים משניים, ואילו על הסדרים ראשוניים הקובעים את המדיניות הכללית ואת העקרונות המנחים - להיקבע בחוק של הכנסת.

בהלכה הפסוקה נקבעו אמות מידה שונות לבחינת השאלה האם הסדר מהווה הסדר ראשוני או הסדר משני על רקע נסיבות קונקרטיות. כך יש לשקול את מידת ההשפעה של ההסדר על הציבור, היקף הפגיעה בזכויות הפרט הכרוכה בהסדר, להשלכות הכספיות שלו, לדחיפות שבה יש להסדיר את העניין, למידת המורכבות והידע המקצועי הנדרש, חשיבותו ומהותיותו של ההסדר וכן גם להיותו שנוי במחלוקת ציבורית. ראו למשל: עניין

ועדת המעקב, ופסקה קל"ג לפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה אליקים רובינשטיין (כתוארו דאז) בעניין מתווה הגז.

יצוין כי בכל הקשור להקצאת תקציבים, ציין כב' המשנה לנשיא (בדימוס) מישאל חשין ז"ל בסעיף 43 לפסק דינו בעניין ועדת המעקב כי "כהנחת מוצא נוכל לומר, כי חלוקת כספים בידי הממשלה – מכוח חוק התקציב, כמובן – מבלי שהכנסת נתנה דעתה לאותה חלוקה באורח מפורט ומפורט, פירושה אינו אלא זה, שהממשלה – היא ולא הכנסת, קבעה הסדר ראשוני לחלוקה. ובידענו כי הממשלה נעדרת סמכות היא לקבוע הסדרים ראשוניים אלא אם הוסמכה לדבר בחוק, נדע כי חלוקת כספים כזו אין היא בסמכותה גם אם נועדה היא למטרה ראויה. אלא שלא כך יהיה בכל מקרה ומקרה, וכל מקרה יידרש לדיון משלו. כזאת נוכל לומר, ש"אם מעניק חוק התקציב סמכות לממשלה להוציא כך-וכך מיליארדי שקלים, בלא שיש בנמצא חוק ספציפי ומפורט הקובע תנאים וסייגים ומדיניות ספציפיים – קרא: בלא שנחקק חוק הקובע הסדרים ראשוניים – שקול המעשה לדלגציה של סמכות החקיקה מן הכנסת לממשלה. וכזאת לא יכון במשטר דמוקרטי הבורי על עקרון ביזור הסמכויות" (פרשת שמעוני, בפסקה 3 לחוות דעתו).

בענייננו, נציין כי קיימים שני דברי חקיקה המסדירים תחומים קרובים – האחד, חוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש)(הוראת שעה), התש"ף-2020, שבו נקבע אך לאחרונה שיינתן מענק סיוע לעסקים בעד השתתפות בהוצאות קבועות, כתנאים הקבועים שם; והשני, חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, שאחת ממטרותיו היא עידוד השקעות הון במפעלים תיירותיים, בין היתר, באמצעות מענקים כספיים.

המענק המינהלי בהחלטת הממשלה המוצעת הוא מענק משלים לסיוע הכספי שניתן במסגרת שני דברי החקיקה האמורים, למטרה מצומצמת יותר ולתקופה זמנית בלבד, ועל כן אני סבור שאין בדברי החקיקה האמורים משום הסדר שלילי שמקים מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה המוצעת.

בנוסף, כאמור, הוראת השעה, כפי שתוקנה רק לאחרונה, קובעת כי הממשלה תוכל לעשות שימוש בסכום של 31.7 מיליארד ש"ח למענק וסיוע לעסקים ולעצמאים. תכנית מפורטת בעניין הונחה על שולחן הכנסת לאחר קבלת החלטת ממשלה אשר אישרה את התכנית. האמור הוא בשונה מהטענות לגבי חלוקת כספים מכוח חוק התקציב, ולהלכות השונות בעניין מעמדו של חוק התקציב, וזאת בשים לב לכך שמדובר בהוראת חוק יסוד.

בנוסף, נציין כי כאמור בהלכה הפסוקה כל מקרה ומקרה יידרש לדיון משלו. בהקשר זה נציין כי משרדי הממשלה השונים מקצים מענקים מינהליים, בהיקפים ניכרים ולקבוצות זכאים שונות, וזאת מכוח הסמכות השיורית של הממשלה לפי סעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה. חלק מההקצאות האמורות ניתנות שלא באופן חד-פעמי ובמשך מספר שנים. כך למשל, סבסוד מעונות יום בהיקף של 1.2 מיליארד ש"ח בשנה לאוכלוסייה של 120 אלף משפחות. סיוע בשכר דירה במשרד השיכון בהיקף של 2 מיליארד ש"ח בשנה לאוכלוסייה של 170 אלף משפחות. סבסוד צהרונים במשרד החינוך בהיקף של 1 מיליארד ש"ח בעבור כ-230,000 ילדים. כך, במשרד

הכלכלה קיימים חמישה מסלולים של מענקים מינהליים, בהיקף של למעלה ממיליארד ש"ח. ברשות החדשנות מחלקים מענקי מו"פ בהיקף של למעלה ממיליארד שקל בשנה וכיו"ב.

בנוסף, תכלית הפעולה היא מתן מענק לצורך סיוע למתקנים מלונאים בעת חירום של התפשטות נגיף הקורונה, בזמן אשר נדרש מענה מידי לצרכיהם, על מנת לשמר את התשתית התיירותית של מדינת ישראל. אין חולק כי לא מדובר בעניין מיוחד במינו המחייב הכרעה עקרונית בשאלות יסוד והוא אינו כולל פגיעה בזכויות הפרט. כך גם עצם מתן מענקים בעת הזו אינו שנוי במחלוקת. עוד אציין כי הפעולה אין עניינה בקביעת מסלול מתמשך לקבלת מענקים, אלא קביעת זכאות לקבלת מענק במהלך תקופה של שנה בלבד.

בהקשר זה אוסיף כי לטעמי אין מניעה משפטית לייעד סיוע למתקנים מלונאים בענף התיירות בלבד ולא לכלל ענפי המשק, אם הממשלה סבורה כעניין שבמדיניות לתמוך דווקא בתחום זה, מן השיקולים המפורטים בדברי ההסבר להצעת הממשלה. מדיניות כלכלית של הממשלה היא מן הפונקציות המובהקות המצויות בתחומי שיקול דעתה הרחב של הרשות המבצעת ובשים לב לתכלית המענק.

אשר על כן, מכלול הנסיבות האמורות, ובשים לב להוראות חוק היסוד, מאפשרות לטעמי להסדיר את מתן המענקים באמצעות החלטת ממשלה מכוח הסמכות השיורית של הממשלה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי למשרד התיירות – אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

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

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

16.05.20

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם