

סיוע לענף התיירות לאור כניסת הזן החדש אומיקרון

הצעה להחלטה

מחליטים:

1. בהמשך להחלטות הממשלה מס' 327 מיום 16 באוגוסט 2020, מס' 466 מיום 25 באוקטובר 2020 ומס' 175 מיום 25 ביולי 2021 (להלן – **החלטה 175**) שעניינן סיוע לענף המלונאות בעקבות משבר הקורונה ותיקון החלטת ממשלה, אשר קבעו מנגנון סיוע ייחודי לשמירת התשתית של המתקנים המלונאיים, ונוכח התמשכות משבר הקורונה וכניסת הזן החדש אומיקרון, והפגיעה המתמשכת בתעשיית התיירות אשר טרם חזרה לשגרה מלאה בשל ההגבלות שעדיין קיימות על כניסת תיירים לישראל, לקבוע כמפורט להלן:

א. לתקן את החלטה 175 באופן הבא:

(1) במקום סעיף 1(ב) יבוא "התקציב למתן המענקים בתקופת ההארכה לא יעלה על 150 מיליון ₪ ובכל מקרה סך המענקים המשולמים מתוקף החלטה מס' 327 ומתוקף החלטה זו לא יעלה על 450 מיליון ₪". מתוך תקציב זה 15 מיליון ₪ מתקציב משרד התיירות והיתרה תקציב תוספתי.

(2) לתקן את סעיף 2(א) כך שבמקום "31.12.2021" יבוא "31.12.2022", כך שתוארך התקופה המוגדרת למכסות בשנה.

(3) אחרי סעיף 1(ג) להוסיף "(ד) להטיל על משרד התיירות לעדכן את נוהל תשלום מענקים למתקנים מלונאיים בעקבות מגפת הקורונה, כך שיינתנו מענקים בשיעור מופחת עבור חודש יולי 2021 עד חודש דצמבר 2021 גם למתקנים מלונאיים שנפתחו החל מיום 1.11.2019 ועד יום 1.2.2020, במסגרת מתווה חריגים".

ב. לתקן את סעיף 1 בהחלטה מס' 121 מיום 21 ביוני 2020 בדבר העסקת עובדים זרים ירדנים במלונות באזור אילת ותיקון החלטות ממשלה, כך שבמקום המילה "מלונות" יבואו המילים "מתקני אכסון מלונאיים".

ג. להטיל על משרד התיירות בתאום עם משרד האוצר לגבש נוהל לתמיכה במארגני תיירות נכנסת, כמפורט להלן:

(1) הסיוע בגין הוצאות תחזוקת המשרד יינתן לתקופה שבין יום 1.7.2021 ליום 31.12.2021.

(2) הזכאות לסיוע הנוסף תינתן למארגן תיירות נכנסת אשר עומד, בין השאר, בתנאים הבאים: א. מחזור הכנסותיו מתיירות נכנסת בשנת 2019 היה לפחות 2 מיליון ₪; ב. הכנסותיו מתיירות נכנסת בתקופת הנוהל ירדו לפחות ב-80% מסך הכנסותיו בתקופה המקבילה בשנת 2019; ג. חווה ירידה של לפחות 80% במחזור הפעילות הכוללת בתקופת הנוהל, ביחס לתקופה המקבילה בשנת 2019.

(3) הסיוע למארגני תיירות נכנסת על פי נוהל זה יעמוד על 30 מיליון ₪ שמקורו בתקציב תוספתי. כמו כן, יועמד תקציב נוסף בסך 30 מיליון ₪ מתקציב משרד

התיירות עבור קרן שיווק למארגני תיירות נכנסת לתקופה מאפריל 2021 עד מרץ 2022.

4) מטרת הגדלת התמיכה במארגני תיירות נכנסת, היא נוכח הפגיעה החמורה בסקטור זה, ומתוך הכרה בחשיבות מארגני התיירות הנכנסת כסקטור חשוב להתאוששות עתידית של ענף התיירות בישראל, ובמטרה כי עם חלוף הקורונה, יתקיימו פעולות שיווק כאמור באופן יעיל על ידי מארגני תיירות בעלי ניסיון ומומחיות בתחום.

- ד. להטיל על משרד התיירות בשיתוף משרד האוצר להגדיל ולהרחיב את היצע הסיוורים המסובסדים הנערכים לציבור על ידי מורי דרך מוסמכים, ולערוך כל התקשרות הנדרשת לצורך כך, לשנת 2022. תקציב התכנית יעמוד על 25 מיליון ₪, 10 מיליון ₪ מתקציב משרד התיירות ו-15 מיליון ₪ מתקציב משרד האוצר.
- ה. לרשום את הודעת שרת הכלכלה כי תפעיל למשך חצי שנה מיום קבלת החלטה זו תכניות תעסוקה והכשרה ותרחיב את מנגנון מלגות ההכשרה, לרבות צמצום תנאי הסף לזכאות למלגה, כך שיוענקו מלגות של עד 10,000 ש"ח, לעובדים מענף התיירות אשר נפגעו עקב משבר הקורונה בהתאם לאישור שקיבלו ממשרד התיירות בעניין זה.
- ו. להסמיק את שר האוצר ושר התיירות להאריך את הסיוע הניתן במסגרת סעיפים א(1) ו-ב לעד שלושה חודשים נוספים, במסגרת התקציב שנקבע בהחלטה זו, וזו ככל שקיימות מגבלות במהלך הרבעון על כניסת התיירים וכי מצאו כי הדבר נדרש.
- ז. כלל הקצאות התקציבים התוספתיים על ידי משרד האוצר יוקצו מהמסגרת התקציבית להתמודדות עם נגיף הקורונה.

דברי הסבר

רקע כללי

לאור המשך השפעת מגפת הקורונה על ענף התיירות, ובפרט ההגבלות על כניסת תיירים, מוצע לייצר מתווה שיסייע לענף התיירות להתאים את עצמו לשינויים החלים בענף לאור משבר הקורונה.

סעיף 1(א)(1) להחלטה

כאמור מגפת הקורונה ממשיכה להשפיע ענף התיירות. אמנם הסרת המגבלה על תיירות הפנים שיפרה את מצבם של חלק ממתקני האכסון באזורים שונים בארץ כדוגמת אילת וים המלח. יחד עם זאת, לאחר שבתחילת חודש נובמבר הוסרו ההגבלות על תיירות נכנסת, הממשלה החליטה, ביום 28.11.2021, לחדש את ההגבלות המוטלות על התיירות הנכנסת לאור כניסת זן האומיקרון.

בחודש אוגוסט 2020 אושרה החלטת ממשלה מס' 327, אשר נתנה סיוע למתקנים המלונאיים בגובה של 300 מיליון ש"ח. סיוע זה נועד לשמר את התשתיות המלונאיות על מנת שאלו יוכלו להמשיך לשרת את התיירות לאחר סיום המשבר. באוקטובר 2020, אושרה החלטת ממשלה מס' 466 אשר ביטלה את הסיוע שהיה קבוע בהחלטה מס' 327 לפיו מתקן אכסון אשר היה זכאי למענק בגין הוצאות ארנונה או סיוע אחר למעט סיוע בשל הוצאות קבועות לא היה זכאי לסיוע מטעם משרד התיירות. ביולי 2021 אושרה

החלטת ממשלה 175 שהאריכה את תשלום הסיוע עד לסוף שנת 2021, אולם הגבילה את סך הסיוע לעד -300 מיליון ש"ח ביום 28.11.21 אושרה החלטת ממשלה לסגירת השמיים לזרים, לפיכך, ועל מנת להמשיך לשמר את תשתיות מתקני האכסון, מוצע כעת להגדיל את היקף הסיוע בכ-150 מיליון ש"ח נוספים, עבור פעילות בשנת 2021.

סעיף 1(א)(2) ו-1(ב) להחלטה

אל מול בתי המלון שאינם פועלים כתוצאה מהמניעה על כניסת תיירים למדינת ישראל, בתי המלון ואכסניות באזורים המיועדים לתיירות פנים, בדגש על העיר אילת חזרו לפעילות. יחד עם זאת, מחסור בכח אדם מקצועי בבתי מלון אלו מהווה את אחד החסמים המרכזיים לחזרת תעשיית התיירות בישראל למצבה טרם משבר הקורונה. כח האדם בבתי המלון מהווה כ-40% מהוצאות התפעול המלונאי ומהווה את אחד האתגרים הקשים ביותר בניהול בתי המלון. היעדר כח אדם זה בתפקידי החדרנות והניקיון הוא אחד הבעיות החמורות המכבידות על תפעול בתי המלון, כאשר היעדר כח אדם מקצועי לתפקידים אלה מהווה הכבדה נוספת על יכולת התנהלות בתי המלון וחזרתם לשגרה.

טרם משבר הקורונה, עובדים זרים אזרחי ירדן נכנסו לישראל מדי יום ואיישו את רוב משרות החדרנות והניקיון בבתי המלון בעיר אילת. עקב מגיפת הקורונה כניסתם של העובדים הירדנים לישראל נאסרה, ועם כניסתה לתוקף של החלטת ממשלה מס' 121 ביום 21.6.2020 התאפשרה כניסתם לישראל בכפוף למילוי הנחיות משרד הבריאות ושהייתם בישראל באופן רציף.

במטרה לשמור על יציבות כח האדם ועל רמת שירות גבוהה בבתי המלון ואכסניות, מוצע להאריך את תוקף ההיתרים של העובדים הירדנים, וזאת עד ליום 31.12.2022. כמו כן מוצע לתקן את החלטת ממשלה 121 ולהבהיר כי ההיתר להעסקת עובדים כאמור הוא גם לאכסניות ולא רק למתקנים מלונאים.

סעיף 1(א)(3) להחלטה

במסגרת תקופת הסיוע יולי 2021 – דצמבר 2021 (להלן: תקופת הסיוע) מוצע להרחיב את הסיוע גם למתקנים מלונאיים שנפתחו מיום 1.11.2019 ועד ליום 1.2.2020 נוכח הפגיעה שנגרמה גם להם כתוצאה מסגירת השמיים, ולתקן את החלטה 175 כך שמתקנים מלונאיים אלו יקבלו מענק בשיעור מופחת עבור תקופת הסיוע (לאור השוואת תקופת הפעילות שלהם לתקופה שאינה מקבילה לתקופת הסיוע שבגינה ניתנת התמיכה) במסגרת מתווה חריגים. יובהר כי במסגרת תקופת הסיוע יינתנו פיצויים אף למתקנים מלונאיים שנפתחו בשנת 2019 ואין להם שנת פעילות שלמה בשנת 2019. כמו כן, סך מחזור הכנסותיו של העוסק מכלל עסקיו כפי שנקבע בהחלטה 175 ייושם בהתאם לחוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש)(הוראת שעה) תשי"פ – 2020.

סעיף 1(ג) להחלטה

על פי נתוני משרד התיירות, בשנת 2019 חלקה של התיירות הקבוצתית מסך תנועת

התיירות לארץ היה 25%. מארגני התיירות הנכנסת אחראים לרוב התנועה הזו. תנועת התיירות הקבוצתית מתאפיינת בין השאר בביקור במספר רב של אזורים גאוגרפים ולכן לתנועה זו השפעה משמעותית על הכלכלה באזורי פריפריה, כמפורט להלן: 75% מהתיירות הנכנסת בערי הצפון (נצרת, טבריה, רמת הגולן), 55% מהתיירות הנכנסת בערי הנגב (לא כולל אילת), 40% בירושלים ו-30% בעיר אילת היא של תיירות קבוצתית.

נוכח החשיבות של מארגני התיירות הנכנסת לענף התיירות, משרד התיירות מפרסם את קרן השיווק, נוהל תמיכה למארגני תיירות נכנסת שמטרתו לעודד ולהגביר את פעולות השיווק שעורכים מארגני התיירות הנכנסת לישראל בחו"ל על מנת להגדיל את תנועת התיירות הנכנסת לארץ. עם התפרצות נגיף הקורונה, ומניעת הכניסה למדינת ישראל של תיירים מחו"ל, במסגרת קרן השיווק הוכרה פעולת שיווק נוספת של העסקת עובדים מומחים לשם ביצוע פעולות שיווק ושימור הלקוחות בחו"ל, וזאת על מנת לסייע להם לצלוח את תקופת המשבר ולהיות מוכנים להמשך פעילות מיד עם היציאה ממנו.

יצוין כי מחודש יוני 2021 החלו להיכנס קבוצות תיירים מאושרות במסגרת מתווה משותף למשרדי התיירות הבריאות ורשות האוכלוסין (להלן – **הפיילוט**). הפיילוט התבסס על אישור מקדים של הקבוצות במשרד התיירות והיה כפוף למכסות מוגדרות לפי תקופות. הפיילוט אפשר כניסה במשורה, אבל באופן מפוקח ומבוקר ולא היו מקרים חריגים בהקשרי בריאות. החל מה-1 בנובמבר נפתחה הכניסה לישראל לתיירים שחוסנו ב-3 חיסונים או 2 חיסונים כשהחיסון השני ניתן ב-180 יום האחרונים.

לאחר תקופה קצרה זו ממשלת ישראל חידשה ביום 28.11.2021 את ההגבלות על תיירות נכנסת באופן שאוסר לחלוטין כניסת זרים. ההשפעה של מגבלה זו, יחד עם תוצאות המגבלות שקדמו לה היא פגיעה אנושה בסקטור של מארגני התיירות הנכנסת, אשר כל עיסוקם הוא בהכנסת תיירים לישראל, ואשר כבר השקיעו מאמצים וכספים בהבאת קבוצות לישראל. בהתאם לאומדני משרד התיירות, מארגני התיירות הנכנסת חוו ירידה משמעותית במיוחד (בהיקף מוערך של כ-80%), ירידה שהיא משמעותית גם ביחס לסקטורים אחרים שנפגעו כתוצאה ממשבר הקורונה.

הואיל וכך מוצע בהחלטת הממשלה שמשרד התיירות, בתיאום עם משרד האוצר, יפרסם נוהל תמיכה משלים, עקב התארכות מעבר למצופה של ההגבלות מכוח נגיף הקורונה בהבאה של תיירים לישראל, שמטרתו הגדלת התמיכה במארגני תיירות נכנסת, מתוך הכרה בחשיבות מארגני התיירות הנכנסת כסקטור חשוב להתאוששות עתידית של ענף התיירות בישראל ובמטרה כי עם חלוף הקורונה, יתקיימו פעולות שיווק כאמור באופן יעיל על ידי מארגני תיירות בעלי ניסיון ומומחיות בתחום.

בהתאם לרציונלים המפורטים מעלה, קרן התמיכה, תעניק החזר הוצאות כנגד פעילות לשנת 2021 (אולם ההגשות למסלול יתבצעו בשנת 2022). הסיוע יינתן לתקופה שבין יום 1.7.2021 ליום 31.12.2021. הזכאות לסיוע הנוסף תינתן למארגן תיירות אשר עומד, בין השאר, בתנאים הבאים: א. מחזור הכנסותיו מתיירות נכנסת בשנת 2019 היה לפחות 2 מיליון ₪. ב. הכנסותיו מתיירות נכנסת בתקופת הנוהל ירדו בלפחות 80% מסך הכנסותיו בתקופה המקבילה בשנת 2019. ג. חווה ירידה של לפחות 80% במחזור הפעילות הכוללת

בתקופת הנוהל ביחס לתקופה המקבילה בשנת 2019.

סך כל הסיוע למארגני תיירות נכנסת על פי נוהל זה יעמוד על 30 מיליון ₪ (תקציב תוספתי). כמו כן, יועמד תקציב נוסף בסך 30 מיליון ₪ מתקציב משרד התיירות עבור קרן שיווק למארגני תיירות נכנסת לישראל לתקופה מאפריל 2021 עד מרץ 2022. התמיכה למארגן תיירות תינתן תוך חלוקת תקציב הנוהל בין המארגנים, על פי חלקו היחסי של מחזור הכנסותיו של מארגן מתיירות נכנסת בשנת 2019 ביחס לכלל הכנסות המארגנים. סכום התמיכה לא יעלה על סך ההוצאות שהוציא מארגן התיירות בתקופת הנוהל בגין הוצאות אחזקת משרדו – דמי שכירות וניהול להנהלת הבנין, שירותי אינטרנט, תוכנה וטלפוניה, חשמל, מים. יובהר כי אם מגיש הבקשה עוסק גם בתחומים אחרים התמיכה עבור הוצאות המשרד תהיה בהתאם לחלק היחסי של הכנסותיו מתיירות נכנסת ביחס לכלל הכנסותיו.

סעיף 1(ד) להחלטה

משרד התיירות הפעיל במהלך שנת 2021 תכנית מסובסדת להדרכות על ידי מורי דרך בעלי רישיון ממשרד התיירות בעזרת רשות הטבע והגנים (להלן – רט"ג) בכפוף לתקנות חוק חובת המכרזים. במסגרת התכנית סובסדו סיורים לציבור הרחב, על ידי מורי דרך מנוסים, כך שמדריכים אלו נהנו מתעסוקה בתחום התמחותם, למרות הירידה בתיירות נכנסת, והציבור הרחב נהנה מסיורים איכותיים.

כעת, ועם סגירת השמיים בשנית מוצע להרחיב את התוכנית על ידי משרד התיירות לשנת 2022, תוך הגדלת התקציב של התוכנית. משרד התיירות יערוך כל התקשרות הנדרשת לו לצורך המשך הפעילות כאמור, בכפוף להוראות כל דין.

סעיף 1(ה) להחלטה

לאור המחסור בעבודה בענף התיירות עקב המגבלות שהוטלו זרוע העבודה מונחה לפעול להכשרת העובדים מענף זה כך שיוכלו להשתלב בענפים שונים במשק. בין השאר מוצע להנגיש לעובדים מענף זה את כלל מסלולי ההכשרה הקיימים בזרוע העבודה, ולאפשר לעובדים אלו לקבל מלגה בזמן ההכשרה.

סעיף 1(ו) להחלטה

לאור אי הוודאות לגבי הימשכות ההגבלות על תיירות נכנסת, מוצע להסמיך את שר האוצר ושר התיירות להאריך את הסיוע הניתן במסגרת סעיפים א(1) ו-ב לעד שלושה חודשים נוספים.

סעיף 1(ז) להחלטה

הסעיף קובע כי כלל הקצאות התקציבים התוספתיים על ידי משרד האוצר יוקצו מהמסגרת התקציבית להתמודדות עם נגיף הקורונה

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לעניין סעיפים 1(א) להחלטה, מכיוון שאין ביקוש בשוק העבודה הישראלי למקצועות הניקיון בבתי המלון, ההשפעה על המשק הינה מינורית.

תקציב

כאמור בגוף ההחלטה ;

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי ;

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שרת הכלכלה – תומכת

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 327 מיום 16.8.2020 ;

החלטת ממשלה מס' 466 מיום 25.10.2020 ;

החלטת ממשלה מס' 1773 מיום 29.6.2014 ;

החלטת ממשלה מס' 4073 מיום 27.7.2018 ;

החלטת ממשלה מס' 121 מיום 21.6.2020 .

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעתו של היועץ המשפטי למשרד האוצר על דעת היועצים המשפטיים למשרד ראש הממשלה והתיירות.

סיווגים

סיווג ראשי : 01 ביצועי ;

תחום פעולה עיקרי : 02 חברה וכלכלה ;

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

כ' בטבת התשפ"ב
24 בדצמבר 2021

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה :

סיוע לענף התיירות לאור כניסת זון האומיקרון.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

המשך תכנית המענקים למתקנים מלונאים

החלטת הממשלה מס' 327 מיום 16 באוגוסט 2020, שעניינה סיוע לענף המלונאות בעקבות משבר הקורונה (להלן – **החלטה 327**), קבעה כי משרד התיירות ייתן מענקים למתקנים מלונאים בסכום כולל שלא יעלה על 300 מיליון ₪ החל מחודש יוני 2020 ועד לחודש מאי 2021, בהתאם לתבחינים הקבועים שם, במטרה לשמר את התשתית המלונאית בישראל בעת תקופת משבר הקורונה (להלן – **מענק מלונאים**). מענק המלונאים ניתן בהתאם לכמות החדרים של המתקן המלונאי.

במסגרת החלטה 327 נקבע בסעיף ב(3) סייג לפיו מתקן מלונאי לא יהיה זכאי למענק לפי החלטה זו אם קיבל לגבי אותה התקופה הנחה על הוצאות ארנונה שלו או פטור בקשר עם משבר הקורונה, או כל סיוע אחר בקשר עם הוצאות הארנונה שלו, כחלק מהסדרה ממשלתית אחרת, למעט מענק סיוע לעסקים בעד השתתפות בהוצאות קבועות לפי חוק התוכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראות שעה), התש"ף-2020 (להלן – **חוק הסיוע הכלכלי**).

נוכח המשך הפגיעה במלונות עם התמשכות משבר הקורונה, ועל מנת לשמר את התשתית המלונאית, בהחלטת הממשלה מס' 466 מיום 25 באוקטובר 2020 הוסר הסייג שנקבע בסעיף ב(3) כך שמלונות היו זכאים לקבל את מענק המלונאים גם אם הם זכאים לסיוע מהממשלה ממקור אחר.

עם התמשכות משבר הקורונה, בהחלטת הממשלה מס' 175 מיום 25 ביולי 2021 (להלן – **החלטה 175**) נקבעה תקופה נוספת של מענק מלונאים עבור חודשים יולי-דצמבר 2021, תוך החמרת תנאי הזכאות למענק והגדלת משקל התיירות הנכנסת מסך ההכנסות המתקן המלונאי, וזאת במטרה להמשיך בסיוע להחזיק את המתקנים המלונאים הנדרשים לסיוע כאמור.

כעת, מוצע לתקן את החלטה 175, ולהגדיל את היקף התקציב עבור שנת 2021 לצורך מענקים אלו כך שהתקציב למתן המענקים בתקופת ההארכה לא יעלה על 150 מיליון ש"ח ובכל מקרה סך המענקים המשולמים מתוקף החלטה 327 ומתוקף החלטה זו, בגין שנת 2021, לא יעלה על

450 מיליון ש"ח. לבסוף מוצע להרחיב את הסיוע גם למתקנים מלונאיים שנפתחו מיום 1 בנובמבר 2019 ועד יום 1 בפברואר 2020 נוכח הפגיעה שנגרמה גם להם כתוצאה מסגירת השמיים, ולתקן את החלטה 175 כך שמתקנים מלונאיים אלו יקבלו גם הם מענק עבור תקופת הסיוע במסגרת מתווה חריגים. בדומה לשאר המלונות הסיוע למלונות אלו יעשה על בסיס נתוני אמת של היקף פעילות עם תיירות נכנסת בחודשי הפעילות של המלונות, כאשר המלון יידרש לפחות לחודש אחד שלם של אירוח תיירות נכנסת בתקופה שקדמה למשבר הקורונה. כמו כן מלונות אלו יזכו למענק בשיעור מופחת זאת לאור העובדה שתקופת הפעילות בפועל של אותם מלונות הוא תחילת שנה, ואילו תקופת הסיוע שבגינה ניתנת התמיכה היא סוף שנה, תקופה שבה יש תיירות נכנסת בכמות גדולה יותר.

מכסת העובדים הירדנים בעיר אילת

החלטת הממשלה מס' 121 מיום 21 ביוני 2020, שעניינה העסקת עובדים זרים ירדנים במלונות באזור אילת ותיקון החלטות ממשלה (להלן – **החלטה 121**), קובעת מכסות מסוימות להעסקת עובדים זרים ירדנים בענף המלונאות בעיר אילת. בין היתר, מתווה ההחלטה את שיקול הדעת של הוועדה המייעצת לעניין היקף ומועדי הקצאת היתרי עובדים זרים למלונאות בעיר אילת שהוקמה מכוח החלטת הממשלה מס' 1773 מיום 29 ביוני 2014. לעניין זה, קובעת החלטה 121 כי הגדלת המכסה תותנה בבחינה של שיעור האבטלה בעיר אילת, ואם שיעור האבטלה בעיר אילת יפחת מ- 7.5% - תגדל מכסת העובדים הזרים המותרת למכסה המקסימלית לפי ההחלטה האמורה. עם זאת, בהחלטה 175, ולאור המחסור בכוח האדם בתחומי החדרנות והניקיון בבתי המלון באילת, מצד אחד והביקוש הגדול לחופשות באילת בשים לב לחופשת הקיץ ולחשש מפני נסיעה לחופשת לחו"ל עקב תפוצתה של מגפת הקורונה בעולם, מצד שני נקבע כי עד סוף שנת 2021 לא יחול המנגנון של הוועדה המייעצת אשר קובע כי הגדלת מכסות תיעשה בשים לב לשיעור האבטלה בעיר אילת, והמכסה תגדל ל-1,500 עובדים ללא צורך באישור הוועדה המייעצת, ללא תלות בשיעור האבטלה ובאישור שרת הפנים, בלבד. כעת, מוצע להאריך את התקופה הרלוונטית עד לסוף שנת 2022. כמו כן, מוצע לתקן את החלטה 121 ולקבוע כי ההיתר להעסקת עובדים כאמור הוא יכול על כל מתקני האכסון המלונאים.

מענק למארגני התיירות הנכנסת

על פי נתוני משרד התיירות, בשנת 2018 חלקה של התיירות הקבוצתית מסך תנועת התיירות לארץ היה 25%. מארגני התיירות הנכנסת אחראים לרוב התנועה הזו. תנועת התיירות הקבוצתית מתאפיינת בין השאר בביקור במספר רב של אזורים גאוגרפים ולכן לתנועה זו השפעה משמעותית על הכלכלה באזורי פריפריה, כמפורט להלן: 75% מהתיירות הנכנסת בערי

הצפון (נצרת, טבריה, רמת הגולן), 55% מהתיירות הנכנסת בערי הנגב (לא כולל אילת), 40% בירושלים ו-30% בעיר אילת היא של תיירות קבוצתית.

נוכח החשיבות של מארגני התיירות הנכנסת לענף התיירות, משרד התיירות מפרסם את קרן השיווק, נוהל תמיכה למארגני תיירות נכנסת שמטרתו לעודד ולהגביר את פעולות השיווק שעורכים מארגני התיירות הנכנסת לישראל בחו"ל על מנת להגדיל את תנועת התיירות הנכנסת לארץ, לתור את הארץ או להגיע לכנסים.

עם התפרצות נגיף הקורונה, ומניעת הכניסה למדינת ישראל של תיירים מחו"ל, במסגרת קרן השיווק הוכרה פעולת שיווק נוספת של העסקת עובדים מומחים לשם ביצוע פעולות שיווק ושימור הלקוחות בחו"ל, וזאת על מנת לסייע להם לצלוח את תקופת המשבר ולהיות מוכנים להמשך פעילות מיד עם היציאה ממנו.

המשך ההגבלות של כניסת תיירים למדינת ישראל, שנגרמה כתוצאה מהתפרצות זון האומיקרון לנגיף הקורונה הגביר את הפגיעה כאמור, כאשר בשנת 2021 מארגני התיירות הנכנסת אף השקיעו מאמצים וכספים בחידוש קשרים והבאת קבוצות לישראל. בהתאם לאומדני משרד התיירות, מארגני התיירות הנכנסת בשנת 2021 חוו ירידה משמעותית במיוחד (בהיקף מוערך של 80%), ירידה שהיא משמעותית גם ביחס לסקטורים אחרים שנפגעו כתוצאה ממשבר הקורונה.

כעת, נוכח חשיבות סקטור התיירות הנכנסת לענף התיירות והפגיעה האנושה בו, מוצע שמשרד התיירות יפרסם נוהל תמיכה משלים עבור שנת 2021, עקב התארכות מעבר למצופה של ההגבלות מכוח נגיף הקורונה בהבאה של תיירים לישראל, שמטרתו הגדלת התמיכה במארגני תיירות נכנסת, מתוך הכרה בחשיבות מארגני התיירות הנכנסת כסקטור חשוב להתאוששות עתידית של ענף התיירות בישראל ובמטרה כי עם חלוף הקורונה, יתקיימו פעולות שיווק כאמור באופן יעיל על ידי מארגני תיירות בעלי ניסיון ומומחיות בתחום.

בהתאם לרציונלים אלו, קרן התמיכה תעניק החזר הוצאות כנגד פעילות לשנת 2021 (אולם ההגשות למסלול יתבצעו בשנת 2022). הסיוע יינתן לתקופה שבין יום 1 ביולי 2021 ליום 31 בדצמבר 2021. הזכאות לסיוע הנוסף תינתן למארגן תיירות אשר עומד, בין השאר, בתנאים הבאים: א. מחזור הכנסותיו מתיירות נכנסת בשנת 2019 היה לפחות 2 מיליון ₪. ב. הכנסותיו מתיירות נכנסת בתקופת הנוהל ירדו בלפחות 80% מסך הכנסותיו בתקופה המקבילה בשנת 2019. ג. חווה ירידה של לפחות 80% במחזור הפעילות הכוללת בתקופת הנוהל ביחס לתקופה המקבילה בשנת 2019.

סך כל הסיוע למארגני תיירות נכנסת על פי נוהל זה יעמוד על 30 מיליון ₪ (תקציב תוספתי). כמו כן, יועמד תקציב נוסף בסך 30 מיליון ₪ מתקציב משרד התיירות עבור קרן שיווק למארגני תיירות נכנסת לישראל לתקופה מאפריל 2021 עד מרץ 2022. התמיכה למארגן תיירות תינתן תוך חלוקת תקציב הנוהל בין המארגנים, על פי חלקו היחסי של מחזור הכנסותיו של מארגן מתיירות נכנסת בשנת 2019 ביחס לכלל הכנסות המארגנים. סכום התמיכה לא יעלה על סך ההוצאות שהוציא מארגן התיירות בתקופת הנוהל בגין הוצאות אחזקת משרדו – דמי שכירות וניהול להנהלת הבנין, שירותי אינטרנט, תוכנה וטלפוניה, חשמל, מים. יובהר כי אם מגיש הבקשה עוסק גם בתחומים אחרים התמיכה עבור הוצאות המשרד תהיה בהתאם לחלק היחסי של הכנסותיו מתיירות נכנסת ביחס לכלל הכנסותיו.

תכנית מסובסדת להדרכות על ידי מדריכי טיולים

משרד התיירות הפעיל במהלך שנת 2021 תכנית מסובסדת להדרכות על ידי מדריכי טיולים מוסמכים בעזרת רשות הטבע והגנים (להלן – רט"ג). במסגרת התכנית סובסדו סיורים לציבור הרחב, על ידי מדריכים מנוסים, כך שמדריכים אלו נהנו מתעסוקה בתחום התמחותם, למרות הירידה בתיירות נכנסת, והציבור הרחב נהנה מסיורים איכותיים.

כעת, ועם סגירת השמיים פעם נוספת מוצע להרחיב את התוכנית על ידי משרד התיירות, תוך הגדלת התקציב של התוכנית. משרד התיירות יערוך כל התקשרות הנדרשת לו לצורך המשך הפעילות כאמור, בכפוף להוראות כל דין.

מסלול הכשרה מקצועית ייעודי ליוצאי ענף התיירות

נוכח השינויים הרבים החלים בתחום התיירות בשנים האחרונות, והשפעתן ארוכת הטווח, ומתוך מדיניות שמטרתה לסייע לכח אדם מיומן שהיה מועסק עד כה בתחום זה, לעבור למקצועות אחרים, תוך עידוד שינוי מקצועי, מוצע במסגרת הצעת המחליטים לבטל את מבחני היכולת הסוציו אקונומי על מנת להיות זכאי לקבל את מלגת ההכשרה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

מוצע כי המשך תכנית המענקים למתקנים מלונאים ומענק למארגני התיירות הנכנסת ישולמו כמענקים מינהליים לפי החלטת ממשלה מכוח סמכותה השיורית של הממשלה שקבועה בסעיף 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

הגבלות 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.

על כן, עולה השאלה בענייננו האם ניתן להתבסס על סמכותה השיורית של הממשלה על מנת לעגן את מתן המענקים כאמור 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), **"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 ברק (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 וקביעת גבולות סמכותה של הרשות המבצעת ביחסיה עם הרשות המחוקקת. ראו למשל: סעיף 35 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיא (כתוארו דאז) מישאל חשין ז"ל בבג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד סא (1) 1 (להלן – עניין ועדת המעקב).

בהתאם לכלל האמור, הסמכת המינהל לחקיקת משנה או להוראת מינהל היא הסמכה לקביעתם של הסדרים משניים ועל 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 קלג לפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה אליקים רובינשטיין (כתוארו דאז) בעניין מתווה הגז.

יצוין כי בכל הקשור להקצאת תקציבים בעניין ועדת המעקב ציין כב' המשנה לנשיא (כתוארו דאז) מישאל חשין ז"ל בסעיף 43 לפסק דינו כי "כהנחת מוצא נוכל לומר, כי חלוקת כספים בידי הממשלה – מכוח חוק התקציב, כמובן – מבלי שהכנסת נתנה דעתה לאותה חלוקה באורח מפורש ומפורט, פירושה אינו אלא זה, שהממשלה – היא ולא הכנסת, קבעה הסדר ראשוני לחלוקה. ובדענו 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 ייכון במשטר דמוקרטי הבנוי על עקרון ביזור הסמכויות" (פרשת שמעוני, במיסקה 3 לחוות דעתי)".

בענייננו, ובשונה מהמצב המשפטי בעת קבלת החלטה 327, חוק הסיוע כלכלי פקע בחודש יוני 2021. עם זאת, חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן – חוק לעידוד השקעות הון), מסדיר תחום קרוב. כך, אחת ממטרותיו היא עידוד השקעות הון במפעלים תיירותיים, בין היתר, באמצעות מענקים כספיים.

המשך מתן המענק למיתקנים מלונאים בהחלטת הממשלה המוצעת הוא מענק משלים לסיוע הכספי שניתן לפי חוק לעידוד השקעות הון, למטרה מצומצמת יותר ולתקופה זמנית בלבד (גם אם היא הוארכה מספר פעמים), ועל כן אני סבור שאין בדבר החקיקה האמור משום הסדר שלילי שמקים מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה המוצעת.

כאמור בהלכה הפסוקה כל מקרה ומקרה יידרש לדיון משלו. בהקשר זה אציין כי משרדי הממשלה השונים מקצים מענקים מינהלים, בהיקפים ניכרים ולקבוצות זכאים שונות, וזאת מכוח הסמכות השיורית של הממשלה לפי סעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה. כך בתקופה רגילה וכך גם בתקופת משבר הקורונה. חלק מההקצאות האמורות ניתנות שלא באופן חד-פעמי ובמשך מספר שנים. כך למשל, סבסוד מעונות יום בהיקף של 1.2 מיליארד ₪ בשנה לאוכלוסייה של 120 אלף משפחות. סיוע בשכר דירה במשרד השיכון בהיקף של 2 מיליארד ₪ בשנה לאוכלוסייה של 170 אלף משפחות. סבסוד צהרונים במשרד החינוך בהיקף של 1 מיליארד ₪ בשנה בעבור כ-230,000 ילדים. כך, במשרד הכלכלה קיימים חמישה מסלולים של מענקים מינהלים, בהיקף של למעלה ממיליארד ₪ וכיו"ב.

בנוסף, תכלית הפעולה היא מתן מענקים לצורך סיוע למתקנים מלונאים ולמארגני תיירות נכנסת בשל התמשכות משבר הקורונה וכניסת הזן החדש אומיקרון, והפגיעה המתמשכת בתעשיית התיירות, ועל 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. עוד יצוין כי הפעולה אין עניינה בקביעת מסלול מתמשך לקבלת מענקים, אלא באשר לסיוע למתקנים מלונאים תוך הגדלת התקציב כך שלא יעלה על 150 מיליון ₪ במסגרת אותה תקופה שכבר אושרה בהחלטות הקודמות, ולגבי מארגני תיירות נכנסת סך כל הסיוע יחד עם נוהל קרן שיווק למארגני תיירות נכנסת לישראל יעמוד על 60 מיליון ₪.

עוד 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 ההחלטה.

כך גם, ביחס למענקים משלימים למארגני תיירות נכנסת. כמפורט לעיל, משרד התיירות תומך באופן שוטף באמצעות קרן השיווק בפעילות מארגני תיירות נכנסת להבאת תיירים למדינת ישראל, ואף במשבר הקורונה הרחיב את הזכאות לפי קרן זו אף לאחזקת עובדים מומחים בתחום השיווק, זאת נוכח כך היות מארגני התיירות הנכנסת סקטור מרכזי וייחודי, אשר אחראי על עיקר תנועת התיירות הקבוצתית הנכנסת לישראל.

כפי שפורט בדברי ההסבר להצעה על פי נתוני משרד התיירות, בשנת 2018 חלקה של התיירות הקבוצתית מסך תנועת התיירות לארץ היה 25%. מארגני התיירות הנכנסת אחראים לרוב התנועה הזו. תנועת התיירות הקבוצתית מתאפיינת בין השאר בביקור במספר רב של אזורים גאוגרפים ולכן לתנועה זו השפעה משמעותית על הכלכלה באזורי פריפריה.

בהתאם לכך מוצע כי הזכאות לסיוע הנוסף תינתן רק למארגן תיירות אשר ההכנסות מתיירות נכנסת בשנת 2019 היו לפחות 80% מסך הכנסותיו באותה שנה, ואשר חווה ירידה של כ-80% במחזור הפעילות בשנת 2021, ביחס לשנת 2019.

הגדלת התמיכה כאמור, לקבוצה מוגדרת זו, היא במטרה לשמר את היכולת להתאוששות עתידית של ענף התיירות בישראל ובמטרה כי עם חלוף הקורונה, יתקיימו פעולות שיווק כאמור באופן יעיל על ידי מארגני תיירות בעלי ניסיון ומומחיות בתחום.

בהקשר זה יצוין כי הסיוע להמשך קיומו של סקטור זה נעשה בהתאם למדיניות כלכלית של הממשלה ובמטרה לסייע בעתיד להתאוששות סקטור התיירות. מדיניות כלכלית של הממשלה

היא מן הפונקציות המובהקות המצויות בתחומי שיקול דעתה הרחב של הרשות המבצעת ובשים לב לתכליות שני סוגי המענקים.

ביחס להכנסת עובדים ירדנים לעיר אילת - בשים לב לכך שמדובר בהארכה נוספת של התקופה האפשרית להגדלת מכסת עובדים זרים באופן זמני, וכאשר לא מדובר בחריגה מהמכסה המקסימלית המותרת לפי ההחלטה, וכאשר ממילא קיימות סמכות מנהלית לאשר מכסת עובדים זרים שלא בהתאם להמלצות הוועדה המייעצת.

ביחס לתוכנית ההדרכה המסובסדת למדריכי טיולים – מדובר בהמשך פעילות שמארגן משרד התיירות ביחס להגברת תיירות פנים ברחבי מדינת ישראל. משרד התיירות התחייב כי הסיורים המודרכים פתוחים לציבור הרחב באופן שוויוני, ופתוחים להעסקת מדריכים בהתאם לקריטריונים שוויוניים.

ביחס למסלול הכשרה מקצועית – המוצע הוא בהתאם למפורט לעיל, ולמדיניות הממשלתית בעניין סיוע לעובדים בתחום התיירות לקבל הכשרה מקצועית בתחומים אחרים.

להשלמת התמונה יצוין כי ביום 20 בדצמבר 2021 הוגשה עתירה בית המשפט העליון מטעם ארגונים שונים וביניהם ארגונים יציגים של מארגני תיירות, מורי דרך ומלונות כנגד החלטת הממשלה לסגירת השמיים לכניסת תיירים (בג"ץ 8710/21 התאחדות משרדי הנסיעות ויועצי התיירות בישראל נ' ראש הממשלה).

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :

עמדת היועצים המשפטיים של רשות האוכלוסין וההגירה וזרוע עבודה היא כי אין מניעה משפטית לקדם את המחליטים.

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

לנוכח כל האמור, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה. חוות הדעת המשפטית היא על דעת היועץ המשפטי של משרד התיירות ומשרד ראש הממשלה.

10. ס. נ. ג.

חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

אסי מסינג

שם