מבקר המדינה

הרוכלות בטיילת החוף הצפוני באילת

ירושלים, אלול התש״ע, אוגוסט 2010

מס׳ קטלוגי 2010-003
ISSN 0793-1948

ניתן לקבל גירסה אלקטרונית של דוח זה באתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה בכתובת:
www.mevaker.gov.il

סדר: אונית שרותי מחשב בע״מ
הדפסה: דפוס כתר בע״מ

העיר אילת היא מוקד תיירות למבקרים מהארץ ומהעולם, ומכאן שחשיבותה למדינת ישראל היא רבה מאוד. בשל כך, המדינה ועיריית אילת משקיעות משאבים רבים במטרה לשמר ולחזק את מעמדה זה, בין היתר על ידי טיפוח מוקדי משיכה בעיר.

הטיילת הפרוסה לאורך חופו הצפוני של ים סוף היא אחת ממוקדי המשיכה העיקריים בעיר, וככזו עליה להיות נגישה לציבור ולכלול תשתית מסודרת ונקודות אטרקטיביות. בדוח ביקורת זה השקיע משרד מבקר המדינה מאמצים רבים לבדיקת ההיבטים השונים של סוגיית הרוכלות הבלתי מוסדרת בטיילת וזאת הן ברמת השלטון המקומי והן ברמת השלטון המרכזי.

משרד מבקר המדינה מצא כי זה שנים מספר קיימת בטיילת תופעה של רוכלות בלתי מוסדרת הפוגעת באיכות הסביבה, בבטיחות המטיילים בה ובחזותה. לא זו אף זו: ממצאי הדוח עולה תמונה עגומה של טיפול השלטונות בסוגיה זו, ולפיה במשך יותר מעשר שנים הם לא עשו די לתיקון הדברים.

התמשכות הטיפול בנושא פוגעת פגיעה קשה במעמדה של העיר כאתר תיירות מוביל. דוח זה, כמו כל דוחות מבקר המדינה, כולל פרק ובו המלצות להמשך הטיפול בנושא. חשוב כי המלצות הדוח ייושמו במהירות, על מנת לשמר את קרנה של אילת כיעד תיירותי, זאת בייחוד לנוכח התחרות הגוברת עם יעדי נופש אחרים בעולם, ובאזורנו בפרט. לפיכך, על הרשויות הנוגעות בעניין לפעול במשותף - למצות את סמכויותיהן ולהחיש את ההליכים במטרה להביא לפתרון הבעיות האמורות.

מיכה לינדנשטראוס, שופט (בדימ')
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אלול התש"ע
אוגוסט 2010

הרוכלות בטיילת החוף הצפוני באילת

תקציר

במשך השנים התפתחה העיר אילת לעיר תיירות מובילה בישראל ובה עשרות בתי מלון ברמות שונות וכן אטרקציות תיירותיות. כפי שקורה בערי תיירות רבות בעולם, בד בבד עם פיתוח התיירות בעיר התפתחה בה גם תעשיית מסחר, שתורמת אף היא למשיכת תיירים ומבקרים.

מפעילי דוכני מסחר התמקמו לאורך החלק המערבי של הטיילת הצפונית, המתחיל במערב בקניון מול הים ("קניון אילת") ומסתיים בגשר מעל תעלת המים שבכניסה למרינה (להלן - הטיילת הצפונית או הטיילת), היות שתנועת התיירים במקום זה היא הרבה ביותר.

נושא הרוכלות בטיילת הצפונית באילת מעסיק את עיריית אילת (להלן גם - העירייה), את רשויות השלטון המרכזי ואת בתי המשפט למעלה מעשר שנים. אף מבקר המדינה נדרש לעניין במסגרת דוח בנושא אכיפת דיני המקרקעין שפורסם בשנת 2009[1]. לפי הנתונים המעודכנים לינואר 2010 פעלו בטיילת באותה עת כ-80 דוכנים.

המסמכים הרבים העוסקים ברוכלות בטיילת הצפונית - המקום האמור להיות אתר תיירותי מהמעלה הראשונה - מלמדים כי מדובר במפגע מהבחינה האסתטית, מבחינת איכות הסביבה ומבחינת הבטיחות.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני 2009 - ינואר 2010 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין היבטים נבחרים בנושא הרוכלות בטיילת הצפונית באילת. במסגרת הבדיקה האמורה נבדקה פעילותם של גורמי האכיפה - העירייה, המשטרה, גורמי התביעה ושלטונות המס - בעניין הרוכלים; וכן נבדקה היערכות העירייה לקראת פתיחתו של שוק רוכלים חלופי. הביקורת נעשתה בעיריית אילת; במשרד הפנים - ביחידה הארצית לפיקוח על הבנייה; בפרקליטות המדינה - במחלקה לאכיפת דיני מקרקעין; במשטרה - במינהלת תיאום פעולות האכיפה (מתפ"א); וברשות המסים.

עם זאת יובהר כי מאחר שהיבטים רבים של סוגיה זו נידונו בבתי המשפט, ומאחר שבינואר 2010, מועד סיום הביקורת, טרם התקבלה החלטה בעניינם של חלק מהם,

---

1 מבקר המדינה, דוח שנתי 59ב (2009), עמ' 69.

נמנע משרד מבקר המדינה מלעסוק בהיבטים רבים השנויים במחלוקת של סוגיה סבוכה זו, מטעמים של כבוד הדדי בין רשויות השלטון ושל חיסכון בכספי הציבור.

עיקרי הממצאים

היעדר אכיפה ראויה מחד גיסא והתמשכות ההליכים המשפטיים מאידך גיסא הביאו להנצחת מצבה העגום של הטיילת הצפונית באילת.

פעולות עיריית אילת

מאז נכנס לתפקידו ראש העירייה, מר מאיר יצחק הלוי, בסוף שנת 2003, נקטה עיריית אילת פעולות רבות וחיוביות בנושא הטיילת הצפונית. עם זאת, פעילותה של העירייה אינה שלמה בתחומים שבהם אין מניעה משפטית לפעילותה: היא אינה גובה מהרוכלים ארנונה, מספר הקנסות שהיא מטילה עליהם מצומצם יחסית למצופה בנסיבות העניין, והיא אינה גובה קנסות שנרשמו.

התמשכות הקמתו של מקום חלופי לרוכלים, אף אם לא תמיד באשמת העירייה, תרמה להנצחת הבעיה שנוצרה בטיילת הצפונית. הדעת נותנת שאילו הייתה בנמצא חלופה ראויה, קל היה יותר להפנות אליה את הרוכלים שעמדו בתבחינים שנקבעו.

פעולות רשויות החקירה והתביעה של השלטון המרכזי

למדינה יש סמכות מקבילה לאכיפת דיני התכנון והבנייה, והיא מופעלת כל אימת שהרשות המקומית אינה רוצה או אינה יכולה לאכוף את החוק. נוכח חומרת הבעיה שנוצרה בטיילת החליטה פרקליטות המדינה - עוד ביולי 2008 - כי המדינה תפעיל את סמכות האכיפה המקבילה שלה והורתה למנהל היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים לטפל באכיפת הוראות חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, בנושא הטיילת באילת. למרות זאת עלה כי טיפול היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים נמשך בעצלתיים, ובמועד סיום הביקורת, ינואר 2010, טרם הסתיימו הליכי החקירה. הדבר נגרם גם בשל מחלוקות בין רשויות האכיפה ובשל טענה - לא ראויה - להיעדר סכומים פעוטים שנדרשו לביצוע החקירה. משרד מבקר המדינה רואה בהתמשכות החקירה מחדל.

פעולות רשות המסים

רשות המסים לא הגדירה את קבוצת הרוכלים כקבוצה ייחודית הדורשת טיפול נקודתי. כמו כן לא פעלה הרשות ככלי אכיפה אפקטיבי של המדינה נגד תופעות עבריניות בטיילת.

סיכום והמלצות

הבעיה היעדר שמירה נאותה על תשתיות פיזיות של מוקדי תיירות עשוי להיות סימן מוקדם לירידת קרנו של יעד תיירותי, בפרט לנוכח התחרות הגוברת בינו ובין יעדי נופש אחרים. מצבה העגום של הטיילת הצפונית, שהיא חלק מרכזי מהתשתית התיירותית באילת, יסודו בהיעדר אכיפה ראויה מחד גיסא ובהתמשכות ההליכים המשפטיים מאידך גיסא.

הגם שבשנים האחרונות עיריית אילת והעומד בראשה, מר מאיר יצחק הלוי, פעלו רבות לטיפול בסוגיית הרוכלות בטיילת הצפונית באילת, על העירייה להוסיף ולפעול בנושא ולשם כך עליה לנצל באופן מיטבי את הכלים שמעמיד לרשותה הדין וכן להילחם ביתר שאת בעברות שמבצעים הרוכלים כאשר אין מניעה משפטית לפעול נגדן. על העירייה לדאוג לכך שפקחיה יסיירו כל העת בשעות שבהן מתקיים מסחר בטיילת הצפונית וירשמו קנסות כל אימת שנצפית הפרת הדין בידי הרוכלים. כמו כן על העירייה לפעול לגביית ארנונה מבעלי הדוכנים ולמצער לבחון ביסודיות סוגיה זו.

על העירייה להמשיך בפעילות מואצת לבנייתו ולאכלוסו של שוק הרוכלים החלופי, תוך מניעת היווצרותו של אתר בנייה בלב האזור התיירותי למשך זמן ממושך.

על המחלקה לאכיפת דיני המקרקעין בפרקליטות המדינה וכן על היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים ועל מינהלת תיאום פעולות אכיפה במשטרה לפעול ללא דיחוי למיצוי הליכי האכיפה נגד רוכלים הפועלים שלא כדין בטיילת הצפונית.

על רשות המסים להגדיר את קבוצת הרוכלים כקבוצה ייחודית הדורשת טיפול נקודתי ולקיים מבצע שמטרתו להביא לתשלום מס אמת.

משרד מבקר המדינה מסב את תשומת לבם של כל הגורמים האחראים לקיום הדין בטיילת הצפונית באילת לכך שהבעיה שנוצרה בה טרם באה על פתרונה, והיא פוגעת כבר פרק זמן ממושך באיכות הסביבה, בבטיחות ובמראהו של אחד מ"חלונות הראווה" התיירותיים של ישראל. משרד מבקר המדינה מקווה כי כל העושים במלאכה יפעלו במהרה לפתרון בעיה זו.

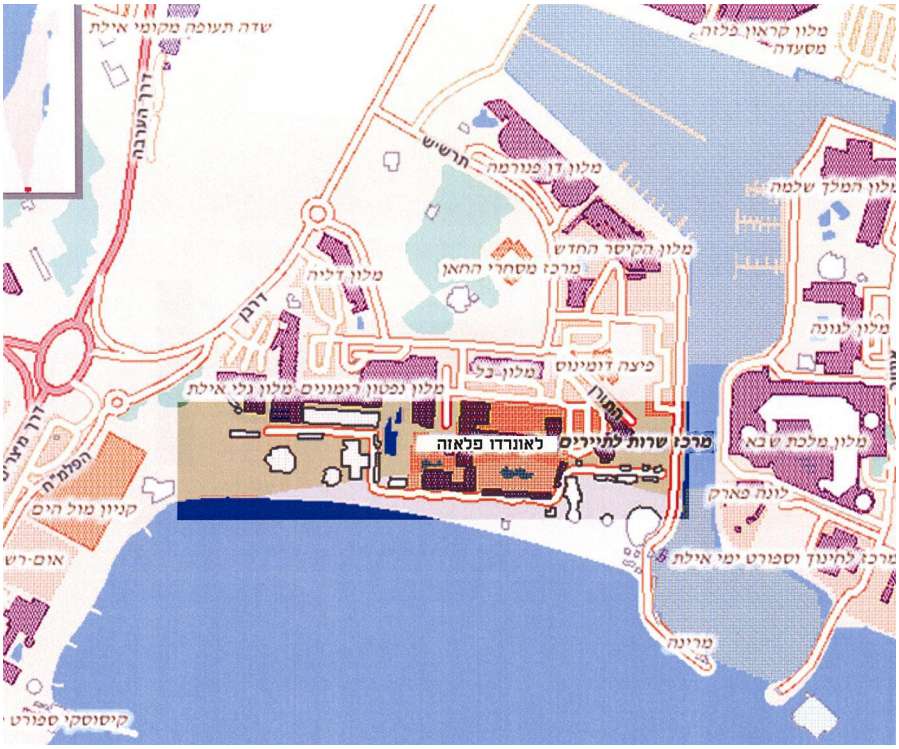
♦

מבוא

במשך השנים התפתחה העיר אילת לעיר תיירות מובילה בישראל ובה עשרות בתי מלון ברמות שונות וכן אטרקציות תיירותיות. כפי שקורה בערי תיירות רבות בעולם, בד בבד עם פיתוח התיירות בעיר התפתחה בה גם תעשיית מסחר, שתורמת אף היא למשיכת תיירים ומבקרים.

מפעילי דוכני מסחר התמקמו לאורך החלק המערבי של הטיילת הצפונית, המתחיל במערב בקניון מול הים ("קניון אילת") ומסתיים בגשר מעל תעלת המים (להלן - הטיילת הצפונית או הטיילת),

היות שתנועת התיירים במקום זה היא הרבה ביותר. יודגש כי השימוש להלן במונחים "רוכלות" ו"רוכלים" להגדרת פעילות מסחרית זו נעשה מטעמי נוחות גרידא, ואין בו משום הבעת עמדה לגבי הדרך שבה ראוי להגדיר את מפעילי הדוכנים[2]. מכל מקום, הדברים האמורים להלן יפים בין שנגדיר את המסחר המתבצע בדוכנים שעל הטיילת כרוכלות בין לאו.



איור 1
מפת אזור הטיילת הצפונית באילת

נושא הרוכלות בטיילת הצפונית באילת מעסיק למעלה מעשר שנים את עיריית אילת, את רשויות השלטון המרכזי ואת בתי המשפט. אף מבקר המדינה נדרש לעניין במסגרת דוח בנושא אכיפת דיני המקרקעין שפורסם בשנת 2009[3]. לפי הממצאים המעודכנים לינואר 2010 פעלו בטיילת כ-80 דוכנים. התמונות שלהלן, אשר צולמו במהלך סיורי נציגי מבקר המדינה בטיילת בקיץ 2009, עשויות להמחיש את ממדי התופעה ואת אופייה:

---

2 רוכלות מוגדרת בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, כעיסוק בקנייה, במכירה או בהצעת שירותים או מלאכה לציבור שלא בתוך מבנה קבע. הרוכלים פועלים במבני קבע ועל כן, בין היתר, מתעוררת השאלה אם יש להגדירם כרוכלים.

3 מבקר המדינה, **דוח שנתי 59ב** (2009), עמ' 69.



תמונה 1

דוכני הרוכלים בטיילת הצפונית - המעבר המסומן בקווים צהובים משני צדיו אמור לשמש רכבי הצלה במקרה חירום, ובשעות העומס (בדרך כלל לאחר שקיעת החמה) אף הולכי רגל מתקשים לפלס בו את דרכם; מעמדי התצוגה (סטנדים) הוצבו מעבר לקו הצהוב, שהעירייה קבעה כגבול שאסור לחצותו



תמונה 2

דוכני הרוכלים בטיילת הצפונית



תמונה 3

דוכני הרוכלים בטיילת הצפונית; המקרר ודוכני המכירה הוצבו מעבר לקו הצהוב; כאשר הדוכנים סגורים פגיעתם במראה הטיילת אינה פחותה



תמונה 4

דוכני הרוכלים בטיילת הצפונית - מראה הדוכנים מהחוף



תמונה 5
דוכני הרוכלים בטיילת הצפונית - מראה מגשר הכניסה למרינה

התמונות דלעיל וכן המסמכים הרבים העוסקים בתופעת הרוכלות בטיילת הצפונית - מקום המהווה חלק מרכזי מתשתית התיירות באילת ואמור להיות אתר תיירותי מהמעלה הראשונה - מלמדים כי מדובר במפגע מהבחינה האסתטית, מבחינת איכות הסביבה ומבחינת הבטיחות. פרקליט המדינה, מר משה לדור, אף הגדיר במכתבו מדצמבר 2009 אל מנכ"ל משרד הפנים, מר גבריאל מימון, את נושא הרוכלות בטיילת באילת "מפגע קולוסלי ובלתי חוקי... ב'חלון הראווה' הדרומי של ישראל", והדגיש כי "מדובר בעשרות מבנים מאולתרים וכעורים הדבוקים האחד למשנהו... מקשים על תנועת המבקרים הרבים בטיילת, שמיליונים הושקעו בהקמתה... ואונסים את המטיילים לשהות ולחלוף בה בצפיפות בלתי נסבלת, שעה שהם חוסמים בפני כולם באורח הרמטי כל אפשרות לצפות באחד מחופי הים היפים שבמדינה".

היעדר שמירה נאותה על תשתיות פיזיות של מוקדי תיירות עשוי להיות סימן מוקדם לירידת קרנו של יעד תיירותי, בפרט לנוכח התחרות הגוברת בינו ובין יעדי נופש אחרים.

בחודשים יוני 2009 - ינואר 2010 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין היבטים נבחרים בנושא הרוכלות בטיילת הצפונית באילת. נבדקה פעילותם של גורמי האכיפה - העירייה, המשטרה, גורמי התביעה ושלטונות המס - בעניינם של הרוכלים; וכן נבדקה היערכות העירייה לקראת פתיחתו של שוק רוכלים חלופי. הביקורת נעשתה בעיריית אילת; במשרד הפנים - ביחידה הארצית לפיקוח על הבנייה; בפרקליטות המדינה - במחלקה לאכיפת דיני המקרקעין; במשטרה - במינהלת תיאום פעולות האכיפה (מתפ"א); וברשות המסים.

היבטים שונים הנוגעים לנושא הרוכלות בטיילת הצפונית נידונו במערכת בתי המשפט מתחילת המאה העשרים ואחת. בהליכים השונים שננקטו היו מעורבים הרוכלים, עיריית אילת, מינהל מקרקעי ישראל, סוחרים ובתי מלון מהסביבה הסמוכה לטיילת. משנת 2002 ניתן למנות שבעה

הליכים עיקריים[4], שיתוארו להלן, אולם ראוי להדגיש כי ננקטו גם הליכים אחרים. עוד ראוי להדגיש כי תיאור ההליכים שלהלן אינו ממצה מבחינת הפעולות השונות שנקטו הצדדים, באשר בחלק מההליכים ישנם הליכי ביניים רבים - וכולם יחדיו יוצרים פקעת משפטית סבוכה. מאחר שהיבטים רבים של סוגיה זו נידונו בבתי המשפט ובינואר 2010, מועד סיום הביקורת, טרם התקבלה החלטה בעניינם של חלק מהם, נמנע משרד מבקר המדינה מלעסוק בהיבטים רבים השנויים במחלוקת של סוגיה סבוכה זו, מטעמים של כבוד הדדי בין רשויות השלטון ושל חיסכון בכספי הציבור.

קבוצות הרוכלים וההליכים המשפטיים העיקריים שהחלו עד שנת 2003

הקבוצה הראשונה והקבוצה השנייה של רוכלים שפעלו בטיילת

בשנת 1998 החליטה עיריית אילת לראשונה למסד את נושא הרוכלות. במסגרת מיסוד זה נחתמו בשנים 1998-1999 הסכמי הפעלת דוכן רוכלות עם 59 רוכלים בטיילת הצפונית (להלן - הקבוצה הראשונה).

בין היתר, על פי הסכמי ההפעלה היו אמורים להימסר לרוכלים דוכנים מעוצבים שהעירייה הזמינה ואף הייתה אמורה לבטח, והרוכלים התחייבו לעמוד בכמה הגבלות על פעילותם מבחינת אופי הממכר, דרכי הצגתו, ניקיון הסביבה והשמירה על הסדר. הסכמים אלה מעולם לא הגיעו לכדי מימוש מלא.

מספר הרוכלים בטיילת הצפונית באותה עת היה גדול מ-59 (מספרם של חברי הקבוצה הראשונה שעמם נחתמו ההסכמים כאמור), ונמנו עמם גם כ-19-25 רוכלים שלא היו בידיהם הסכמי הפעלה (להלן - הקבוצה השנייה).

בשנת 1999 ביקשה עיריית אילת לפנות את כל הרוכלים כדי לאפשר את שיפוצה של הטיילת הצפונית. הרוכלים פנו לבית המשפט כדי לסכל את פינוים, אך לבסוף הגיעו חברי הקבוצה הראשונה וחברי הקבוצה השנייה להסכמי פשרה עם העירייה ולפיהם הם יתפנו מרצון זמנית לאזור אחר, ברחבת "קלאב הוטל".

הרוכלים חברי הקבוצה הראשונה ביקשו לחזור לטיילת הצפונית בהתאם לתנאי ההסכם שנחתם עמם, אולם במועד שבו היו אמורים לשוב אל הטיילת, באוקטובר 2002, טרם הסתיים שיפוצה. לפיכך, במחצית הראשונה של אוקטובר 2002 פנתה העירייה לבית המשפט המחוזי בבאר שבע בבקשות למניעת חזרתם של חברי הקבוצה הראשונה והשנייה לטיילת הצפונית: תחילה היא הגישה בקשה דחופה למתן ארכה ולעיכוב ביצוע, ואחרי כן הגישה בקשה לצו מניעה זמני. בין מועדי

---

4 הליכים אלה הם: (1) המ"פ (מח-ב"ש) 2091/02, עת"מ 304/02 **עיריית אילת נ' ישראל אלימלך**; (2) ת"א (מח-ב"ש) 7139/03 **מינהל מקרקעי ישראל נ' עיריית אילת**; (3) עת"מ (מנ-ב"ש) 332/03 **פנינת אילת נ' עיריית אילת**; (4) עת"מ 240/04 **בוחבוט נ' עיריית אילת**; (5) עת"מ 279/05 **פריג' ויקטור נ' עיריית אילת**; (6) ת"א (מח-ב"ש) 4181/05 **ויקי בוכרה נ' עיריית אילת**; (7) עת"מ 364/05 **דרור חדד נ' עיריית אילת**.

הגשתן של שתי הבקשות האמורות פנו לבית המשפט חברי הקבוצה השנייה וקיבלו צו האוסר על העירייה להשיב את חברי הקבוצה הראשונה אל הטיילת הצפונית בלי שיותר גם להם לחזור אליה.

בהחלטת בית המשפט בפברואר 2003 בעניין צו המניעה שעיריית אילת ביקשה להוציא נקבע כי חזרתן של הקבוצה הראשונה והשנייה לטיילת הצפונית תידחה בשלושה חודשים; ביוני 2003, בעקבות הגשת בקשה חוזרת של עיריית אילת להאריך את תוקפו של צו המניעה, נדחתה חזרתם של הרוכלים בחודש נוסף - דהיינו נקבע שהם יורשו לחזור ביולי 2003[5].

פסק הדין מנובמבר 2003

בד בבד עם הגשת הבקשה לצו המניעה הזמני, פנתה העירייה לבית המשפט כדי למנוע את השבת הרוכלים לטיילת עד אשר יוסדר מעמדה התכנוני של הרוכלות במקום. בהחלטת בית המשפט המחוזי בבאר שבע מנובמבר 2003 (להלן - פסק הדין מנובמבר 2003) הוא נתן תוקף של פסק דין להסדר פשרה (להלן - הסכם הפשרה) שאליו הגיעו הרוכלים חברי הקבוצה השנייה עם ראש העירייה דאז, מר גבי קדוש, ולפיו יימחקו ההליכים ההדדיים - דבר שמשמעו הפסקת ההליכים נגדם ונגד חברי הקבוצה הראשונה - וייחתמו גם עם חברי הקבוצה השנייה הסכמי הפעלה בדומה לאלה שנחתמו עם חברי הקבוצה הראשונה עוד בשנים 1998-1999[6]. בדיון התעוררה שאלת תוקפו של הסכם הפשרה, לנוכח מעמדו של ראש העירייה דאז כמי שסיים את תפקידו. מכל מקום, למרות התנגדותו של מינהל מקרקעי ישראל (אשר במאי 2003 הגיש תביעה נגד העירייה והרוכלים - ראו להלן) להסכם הפשרה, ואף שההסכם נעשה שלא על דעת היועץ המשפטי לעיריית אילת דאז, לא הוגש ערעור על פסק הדין ולא התבקש ביטולו - אף לאחר שהתחלף ראש העירייה.

הנה כי כן, בעקבות מתן פסק הדין מנובמבר 2003 התבטלה למעשה ההבחנה בין חברי הקבוצה הראשונה לחברי הקבוצה השנייה, והאחרונים מחזיקים בידיהם הסכמי הפעלה מנובמבר 2003, הדומים לאלה שנחתמו עם חברי הקבוצה הראשונה. יש לציין כי נוסף על כך חתמה העירייה בעקבות הוצאתו של פסק הדין מנובמבר 2003 על הסכמי הפעלה עם שישה רוכלים נוספים שלא היו כלל צד להליכים המשפטיים אולם צורפו אל הקבוצה השנייה - לטענת העירייה בטעות (כל הסכמי ההפעלה שנחתמו בנובמבר 2003 יכונו להלן - החוזים מנובמבר 2003).

תביעת מינהל מקרקעי ישראל

במאי 2003 - בעקבות כך שהשימוש שנעשה בטיילת הצפונית בפועל לא עלה בקנה אחד עם ייעוד הקרקע בטיילת לפי תכנית בניין ערים (להלן - התב"ע) כ"שטח ציבורי פתוח" - תבע מינהל מקרקעי ישראל את העירייה ואת הרוכלים, בין היתר בטענה שהעירייה הפקיעה את הקרקע שלא לצורכי ציבור ולכן יש להשיבה לידי המינהל תוך מניעת אכלוס הטיילת הצפונית בדוכני מסחר.

לאחר שהתקבל פסק הדין מנובמבר 2003, מינהל מקרקעי ישראל - שכאמור התנגד לו - המשיך בנקיטת ההליך נגד העירייה והרוכלים, תוך שהוא מתקן את תביעתו. במסגרת התביעה המתוקנת

---

5 החלטה בבש"א 11192/02 **עיריית אילת נ' ישראל אלימלך ואח'** (תקדין), 16.2.03; החלטה בעניין הבקשה להארכת הצו, 3.6.03 (המ"פ 2091/02, ת"א 7139/03, עת"מ 304/02 **עיריית אילת נ' ישראל אלימלך ואח'** [לא פורסם]).

6 פסק דין בהמ"פ (מח-ב"ש) 2091/02 **עיריית אילת נ' ישראל אלימלך ואח'** (לא פורסם).

ביקש המינהל גם לבטל את ההתקשרויות (הסכם הפשרה והחוזים) מנובמבר 2003 וכן את כל ההתקשרויות שנחתמו עם הרוכלים האחרים.

במועד סיום הביקורת, בינואר 2010, טרם הסתיימו ההליכים המשפטיים שנקט מינהל מקרקעי ישראל נגד העירייה והרוכלים[7].

הקבוצה השלישית

נוסף על קבוצות הרוכלים דלעיל פעלה בטיילת הצפונית ובמקומות הסמוכים לה קבוצה אחרת של עשרות רוכלים (להלן - הקבוצה השלישית). בחודשים יולי-נובמבר 2003 המליצה ועדת רישיונות רוכלות של העירייה לתת להם רישיון לעסוק ברוכלות בטיילת הצפונית ובמקומות אחרים.

הוועדה האמורה לא העניקה בעצמה רישיונות. מהפרוטוקולים שלה עולה בבירור כי האמור בהם הוא בגדר המלצה בלבד, וחלק מההמלצות לא נגע לטיילת הצפונית גופה. גם ראש העירייה לשעבר, מר גבי קדוש, לא נתן לרוכלים היתרים להתיישב בטיילת הצפונית, אלא רק קיבל את המלצות הוועדה לצורך פתיחה בהליך רישוי במחלקת רישוי עסקים. עם זאת, בפועל חברי אותה קבוצה שלישית תפסו פעולות אלה של ראש העירייה לשעבר כהרשאה להתיישב בטיילת הצפונית, ומספר הרוכלים שפעלו בה גדל בעשרות רבות. לעניין זה ראוי להדגיש כי על פי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), רשות הרישוי היא ראש הרשות המקומית עצמו או מי שהוא הסמיך לכך.

מר גבי קדוש מסר בתשובתו מאפריל 2010 כי שתי חקירות משטרה בנושא הסתיימו בסגירת התיק. מר קדוש הדגיש כי מספר האישורים שניתן בפועל קטן בהרבה ממספר הרוכלים שהתמקמו בטיילת, וכי מכל מקום פעולותיו לא נעשו ממניעים זרים.

עתירת "פנינת אילת"

להשלמת התמונה בכל הנוגע להליכים המשפטיים שננקטו בנושא הרוכלות בטיילת הצפונית יצוין כי באוקטובר 2003 הגישו בעלי נכסים וסוחרים שעסקיהם גובלים בטיילת עתירה מינהלית נגד העירייה (להלן - עתירת "פנינת אילת"). מדובר בעתירה שהוגשה למעשה מחדש, לאחר שלטענת העותרים העירייה לא עמדה בהתחייבויותיה בנושא הרוכלות בטיילת. העותרים ביקשו למנוע כל פעילות של רוכלים בטיילת הצפונית, בין היתר בטענה כי הרשאה לרוכלים לפעול במקום אינה עולה בקנה אחד עם התב"ע, וכי הרישיונות להפעלת דוכנים בטיילת ניתנו ללא סמכות ושלא לפי הדין וכללי מינהל תקין. העותרים הלינו גם על הגידול הרב והמתמשך במספר הרוכלים בטיילת יחסית למספר חברי הקבוצה הראשונה והשנייה.

באוקטובר 2005 קבע בית המשפט המחוזי בבאר שבע[8] כי אופן תפקודה של העירייה בנושא הטיילת, ובכלל זה הימנעותה מלהפעיל פיקוח אלמנטרי במקום, הוא שגרם למצבה של הטיילת באותה עת. בית המשפט הוסיף כי העירייה מציגה מצג של ניסיון כן ואמיתי לפתור את הבעיה, אך בפועל היא לא נהגה כך. לדברי בית המשפט, עיריית אילת התעלמה מהעובדה שמספרם הגדול

---

7 ראו גם בקשה דחופה לרשות ערעור מ-7.4.09 וכן החלטה מ-16.4.09 בנושא הבקשה האמורה (רע"א 3157/09 **מדינת ישראל נ' בן גר ואח'** [טרם פורסם])

8 עת"מ (מנ-ב"ש) 332/03, **פנינת אילת ואח' נ' עיריית אילת ואח'** (תקדין), 27.10.05.

של הרוכלים בטיילת מקורו בכך שהיא לא פינתה מיד מהטיילת את הרוכלים שאינם נמנים עם הקבוצות שבית המשפט התיר את שובן לטיילת. זאת ועוד, היה על עיריית אילת להקפיד לפחות על כך שהרוכלים שהותר להם לשוב לטיילת יפעלו רק במקומות שיועדו לרוכלות מלכתחילה ושלא כל אחד יעשה כישר בעיניו. בית המשפט הוסיף כי עיריית אילת התעלמה מחובתה לקיים את החוק, וכי נוצר רושם שבטיילת כל אחד עושה כרצונו, בלי שמתקיים ולו פיקוח בסיסי בנושא.

בית המשפט קבע כי על העירייה לפנות מהטיילת את כל הרוכלים שאינם נמנים עם חברי הקבוצה הראשונה והקבוצה השנייה. בית המשפט הדגיש כי אין באמור משום מתן היתר לרוכלים חברי הקבוצה הראשונה והשנייה לשהות בטיילת מעבר למה שנקבע בפסק הדין מנובמבר 2003; וכי בין היתר ממשיכות לחול על הרוכלים כל המגבלות האמורות שנקבעו בפסק הדין או העולות ממנו, כגון האיסור להפעיל את הדוכן בידי מי שאינו מקבל ההיתר והחובה לשמור על הניקיון והסדר.

בית המשפט העליון קיבל חלקית בלבד את הערעור שהגישו העותרים בגין אי-קבלת חלקי העתירה הנוגעים לקבוצה הראשונה ולקבוצה השנייה וקבע כי העתירה נגד קבוצות אלה לא תידחה כי אם "תושעה" עד שתתקבל הכרעה בתביעת מינהל מקרקעי ישראל[9].

הוועדה הציבורית

בתחילת שנת 2004, סמוך לאחר שנכנס לתפקידו ראש העירייה הנוכחי, מר מאיר יצחק הלוי, פעלו בטיילת הצפונית של אילת 161 רוכלים לפחות. יש להדגיש כי מספר זה אינו משקף בהכרח את מספר הדוכנים או ה"מתקנים" שהרוכלים הקימו בטיילת הצפונית, מאחר שחלק מהדוכנים או ה"מתקנים" לא שימשו למסחר (מחסנים למשל).

נוכח מורכבות הנושא מינה מר הלוי בפברואר 2004 ועדה ציבורית לבדיקת נושא הרוכלות באילת בראשות כב' השופט בדימוס אמנון סטרשנוב; מטרותיה, בין היתר, היו לבחון את נושא הרוכלות ולהמליץ על מדיניות לגביה (להלן - ועדת סטרשנוב או הוועדה).

במאי 2004 פרסמה הוועדה את הדוח מטעמה ובמסגרתו את המלצותיה. מן הדוח עולה תמונה עגומה בנושא הרוכלות באילת. הוועדה מצאה כי בטיילת הצפונית, מקום האמור להיות אתר תיירותי מהמעלה הראשונה, פועלים עשרות דוכני רוכלות שהם בגדר מפגע של ממש מבחינת איכות הסביבה, מהבחינה האסתטית ומבחינת הבטיחות - תוך סיכון חיי אדם והפרה בוטה של החוק.

הנחת היסוד של ועדת סטרשנוב הייתה שהרוכלות היא פעילות חיובית התורמת לפיתוחה ולשגשוגה של העיר אילת, ועל כן יש מקום להמשיך בה, אולם תוך קביעת סייגים והגבלות בעניינה.

לנוכח זאת המליצה הוועדה על מדיניות לעניין הרוכלות שעיקריה הם הגבלת מספר הדוכנים בטיילת הצפונית ל-59 בלבד ופינוי שאר הדוכנים. ועדת סטרשנוב המליצה על הקמת ועדה שתבחן באופן מדוקדק את מידת עמידתם של מבקשי הרישיונות לעסוק ברוכלות בקריטריונים

---

9 עע"מ 11254/05, **פנינת אילת ואח' נ' עיריית אילת ואח'** (תקדין), 17.8.06.

שייקבעו להענקת הרישיונות. מדובר בשני סוגי קריטריונים - כאלה שעניינם נסיבות ושיקולים אישיים של הרוכל המבקש; וכאלה שעניינם שיקולים של טובת הציבור.

בין הקריטריונים שעניינם נסיבות אישיות: (א) המבקש חייב להיות תושב אילת במשך חמש שנים לפחות ולהתגורר בה בפועל; (ב) שיעור מסוים מהרישיונות יוקצה לפתרון בעיות רווחה - שיקום עבריינים שעברו עברות קלות בלבד או עבריינים הזקוקים לסעד מכוח החוק. אשר לנסיבות האישיות של מבקשי הרישיון הדגישה הוועדה כי הרישיון יהיה אישי ואסור יהיה להעבירו לאחר; כמו כן, הרישיון יוענק לשנה אחת בלבד, ובכל מקרה לא יוארך תוקפו מעבר לחמש שנים; נוסף על כך לא יוענקו רישיונות ליותר משניים מבני אותה משפחה שיש ביניהם קרבה מהדרגה הראשונה.

אשר לשיקולים הנוגעים לאינטרס הציבורי, הוועדה הדגישה כי הרוכלות נועדה, בעיקרה ובבסיסה, למכירת חפצי אומנות, מזכרות, תמונות, דברי סדקית וכיוצא באלה - ולא למכירת מזון וביגוד, שיש במכירתם משום תחרות בלתי הוגנת עם בעלי העסקים באזור. על כן יש להגביל את מספר הדוכנים הללו לחמישה אחוזים לכל היותר מכלל דוכני הרוכלות.

כמו כן המליצה ועדת סטרשנוב על האזורים שבהם תותר פעילות של רוכלות וקבעה כי הטיילת תמשיך לשמש האתר המרכזי לרוכלות. הוועדה הוסיפה וקבעה כי אין מקום להוסיף דוכני רוכלות בחלקים אחרים של העיר.

ועדת סטרשנוב המליצה גם להעביר את מחלקת רישוי עסקים מאגף התברואה לאגף ההנדסה, על מנת ליצור התאמה בין הליכי התכנון, השימושים בקרקע והפיקוח על הבנייה ובין ענייני רישוי העסקים. נוסף על כך הסבה הוועדה את תשומת לבה של העירייה להוראות חוק רישוי עסקים ולחוקי העזר העירוניים, שמכוחם ניתן לפעול ביתר שאת נגד תופעת הרוכלות.

מועצת העירייה אימצה את המלצות הוועדה ביוני 2004 - סמוך לפרסומן.

פעולות העירייה בעקבות פרסום דוח סטרשנוב והיערכותה לפתיחת שוק רוכלים

פעילותה של ועדת כץ בנושא מתן רישיונות לרוכלים

באמצע שנת 2004, סמוך לאחר שוועדת סטרשנוב פרסמה את המלצותיה ובעקבות פרסומן, מונתה ועדה מיוחדת אשר שימשה גוף מייעץ לראש העירייה, ותפקידה היה לבחון בקשות לרישיונות רוכלות בטיילת הצפונית ולהמליץ לראש העירייה אם לאשר בקשות של רוכלים לפתיחה בהליך רישוי; בראש הוועדה עמד מר גדי כץ - לשעבר ראש עיריית אילת (להלן - ועדת כץ).

על פי חוק רישוי עסקים וצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995 (להלן - צו רישוי עסקים), רוכלות היא עסק טעון רישוי. במקרה דנן, מתן הרישיונות כפוף, בין היתר, לתבחינים שהתוותה ועדת סטרשנוב. מדובר בשני סוגי תבחינים: אלה המתבססים על נסיבות ושיקולים אישיים של הרוכל-המבקש, ואלה המתבססים על שיקולים של טובת הציבור.

הרוכלים-המבקשים הוזמנו החל מיוני 2004 להופיע לפני ועדת כץ. נציגי הוועדה בחנו את מצבו של כל רוכל ורוכל בהתאם לתבחינים שהותוו בעקבות דוח ועדת סטרשנוב. בהליך השימוע נכחו הרוכלים ובאי כוחם. לפני שהתקיים השימוע מסרו מפקחי מינהלת הטיילת וסיירת התיירות של העירייה לחברי ועדת כץ מידע על הרוכלים. במעמד השימוע ניתנה לכל רוכל ההזדמנות לטעון את טענותיו, ולאחר מכן קיבל כל רוכל ניקוד יחסי מכל חבר ועדה בהתאם לתבחינים ועל פי שיקול דעתו. עם סיום הליך השימוע הוכנה טבלה סופית המסכמת את הניקוד שניתן לכל רוכל, והיא הועברה לעיונו של ראש העירייה. לבסוף החליט ראש העירייה - לעתים לאחר התייעצות נוספת - אם להמליץ על מתן רישיון לרוכל אם לאו.

במסגרת טיפולו של בית המשפט המחוזי בבאר שבע בעתירה מינהלית שהגישו רוכלים בעקבות המלצתה של ועדת כץ לדחות את בקשתם לרישיון, הוא בחן את התבחינים שהובאו בחשבון, את הליכי השימוע, את טבלאות הניקוד ואת האופן שבו קיבל ראש העירייה את החלטותיו בנושא. בסופו של דבר החליט בית המשפט לדחות את העתירה בנימוק שלא מצא פגם מהותי בתפקודה של הוועדה[10].

פינוי רוכלים מהקבוצה הראשונה בהתאם לתנאי ההפעלה העצמית

תנאי בסיסי לתקפות היתר מכל סוג שניתן לרוכלים מכל קבוצה הוא שמקבל ההיתר עצמו יפעיל את הדוכן, שכן ההיתר אישי ואינו ניתן להעברה. תנאי זה נקבע מפורשות בהסכמים שנחתמו עם רוכלים מהקבוצה הראשונה בשנים 1998-1999.

שישה מחברי הקבוצה הראשונה הוזמנו במרס 2005 לשימוע[11] לפני ועדת כץ, מאחר שלא עמדו בתנאי ההפעלה העצמית.

מאחר שאותם רוכלים לא התייצבו לפני ועדת כץ אף לאחר זימון נוסף, הודיעה להם העירייה בסוף מאי 2005 כי עליהם להתפנות מהטיילת. הרוכלים עתרו לבית המשפט נגד הודעת הפינוי, אולם העתירה נדחתה נוכח הפרת תנאי ההפעלה העצמית[12], והם פונו.

קבוצה אחרת של 20 רוכלים שהפרו את תנאי ההפעלה העצמית עתרה אף היא לבית המשפט נגד פינויה[13]. בסיום ההליך - שבמסגרתו ניתנו צווי מניעה נגד פינוי רוכלים אלה - נדחתה תביעת הרוכלים.

ביטול ההסכמים עם רוכלים מהקבוצה השנייה

בדצמבר 2003 פנתה עיריית אילת לשר הפנים בבקשה שיפעיל את סמכותו על פי סעיף 27א לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, לשם ביטול הסכם הפשרה והחוזים מנובמבר 2003 שעליהם חתם ראש העירייה לשעבר, מר גבי קדוש, עם רוכלי

---

10 עת"מ 340/04 **בוחבוט נ' עיריית אילת** (תקדין), 31.1.05.

11 משתמשים במונח "שימוע" בהקשר זה משום שהרוכלים הוזמנו לבדיקת עמידתם בתנאי ההפעלה העצמית ולא במסגרת הרגילה של בקשה לרישיון.

12 עת"מ 279/05 **פריג' ויקטור ואח' נ' עיריית אילת** (תקדין), 5.9.05. גם בקשה לעיכוב ביצוע שהוגשה לבית המשפט העליון נדחתה, והעותרים חזרו בהם מערעור שהגישו.

13 ת"א (מח-ב"ש) 4181/05 **ויקי בוכרה ואח' נ' עיריית אילת** (תקדין) - תשובה לבקשה לצו מניעה, 23.6.05. ההליך אוחד עם הליך אחר [ת"א (שלום) 3467/07].

הקבוצה השנייה. לעניין זה יש להזכיר כי הסכם הפשרה חל גם על הרוכלים חברי הקבוצה הראשונה.

הלשכה המשפטית במשרד הפנים השיבה לעירייה במרס 2004 שאין צורך בכך שהשר יפעיל את סמכותו: ההסכם והחוזים מנובמבר 2003 בטלים בלאו הכי, שכן לחתימת ראש העירייה עליהם לא צורפה חתימת גזבר העירייה והחשב המלווה שכיהן בעירייה באותה עת.

ועדת סטרשנוב המליצה לשקול לפנות שוב אל שר הפנים וכן לקבל את חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה בעניין. העירייה שבה ופנתה במאי 2004 וביוני 2005 אל משרד הפנים וביקשה את ביטול ההתקשרויות האמורות; למעשה לא מסרה העירייה בפניות אלה כל מידע חדש אלא רק ביקשה שהשר עצמו יכריע בעניין.

ביוני 2005 פנה ראש העירייה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, מר מני מזוז, בבקשה כי יהיה מעורב גם הוא בהליכים שפתחו הרוכלים נגד העירייה. ראש העירייה נענה כי עמדתה העקרונית של המדינה בנושא תוצג בבית המשפט, וכי המדינה כבר מעורבת בהליכים שונים הנוגעים לרוכלות בטיילת.

ראוי להזכיר כי הסכם הפשרה שמכוחו נחתמו החוזים מנובמבר 2003 קיבל תוקף של פסק דין שלא הוגש ערעור עליו ולא התבקש ביטולו - גם לאחר קבלת תשובתו האמורה של משרד הפנים ממרס 2004. על כל פנים, מינהל מקרקעי ישראל, בתביעתו המתוקנת - שבמועד סיום הביקורת, בינואר 2010, היא עדיין תלויה ועומדת - ביקש כאמור את ביטול ההתקשרויות (הסכם הפשרה והחוזים) מנובמבר 2003 וכן את ביטולן של כל ההתקשרויות שנחתמו עם כל הרוכלים האחרים. במסגרת אותו הליך הביעה עיריית אילת את עמדתה ולפיה כל ההתקשרויות עם כל הרוכלים אינן תקפות עוד.

עוד ראוי להוסיף כי בספטמבר 2005 התקבלה בעירייה תשובת הלשכה המשפטית במשרד הפנים לשר הפנים, בעקבות פניית שר התיירות אליו בעניין ביטול ההסכמים. באותה תשובה נאמר שוב כי ההסכמים בטלים, וכי מכל מקום מעמדם תלוי בהכרעת בית המשפט ועל כן אין מקום לנקיטת פעולה נוספת מצד שר הפנים.

פינוי רוכלים מהקבוצה השלישית

בעקבות פרסום דוח סטרשנוב החלה העירייה לפנות את הרוכלים מהקבוצה השלישית מהטיילת הצפונית. בקיץ 2004 החלו הרוכלים לקבל מכתבים ובהם דרישה להתפנות מהטיילת אלא אם כן יגישו בקשה לרישיון, המותנית בקבלת המלצתה של ועדת כץ.

מבקשי רישיון שהופיעו לפני ועדת כץ ובקשתם לרישיון נדחתה עתרו כאמור לבית המשפט נגד ההחלטה בעניינם, אולם עתירתם נדחתה[14].

קצב הפינוי גבר לאחר שניתן פסק הדין בעניין עתירת "פנינת אילת"[15], ולפיו יש לפנות מהטיילת הצפונית את כל הרוכלים שאינם משתייכים לקבוצה הראשונה או השנייה. עתירה שהגישו כמה

---

14 ראו הערה 10.

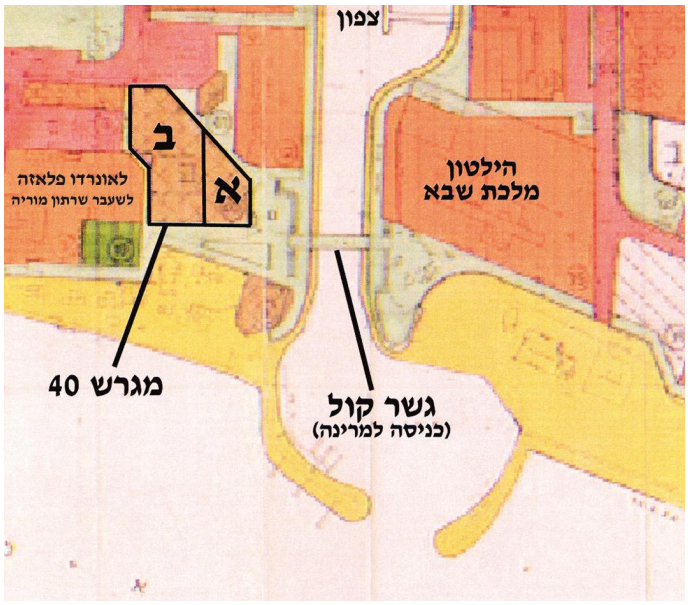
15 עת"מ (מנ-ב"ש) 332/03 **פנינת אילת ואח' נ' עיריית אילת ואח'** (תקדין), 27.10.05.

מחברי הקבוצה השלישית נגד פינוים נדחתה[16]. בשנים 2005-2008 פונו מהטיילת כלל הרוכלים מהקבוצה השלישית.

היערכות לפתיחת שוק רוכלים

ההליך התכנוני

העירייה פתחה בהליכים תכנוניים שמטרתם להסדיר את הרוכלות בטיילת הצפונית זמן רב לפני שהוקמה ועדת סטרשנוב[17], אולם בעקבות פרסום דוח סטרשנוב האיצה העירייה את הליכי התכנון ופנתה לחברה לפיתוח חוף אילת בע"מ (להלן - חפח"א) - שהיא חברה ממשלתית בבעלות חלקית של העירייה - בבקשה להתקשר עם משרד אדריכלים לבחינה מעמיקה בעניין הצבת דוכני הרוכלים בטיילת הצפונית וכן לבחינת חלופות. בנובמבר 2006 הציג משרד האדריכלים תכנית להצבת 59 דוכנים בטיילת ובד בבד, לאחר שבחן ביסודיות חלופות שונות, המליץ לעירייה שלא להציב בטיילת דוכנים ותחת זאת לפתח מתחם רוכלים על מגרש בשטח של כ-3,600 מ"ר, הידוע כמגרש 40ב, השוכן בסמוך ל"בית הגשר" בצמוד לטיילת - ליד גשר קול (הגשר הנפתח) המחבר בין חלקה המזרחי לחלקה המערבי:



איור 2
מפת מגרש 40ב כפי שהיא מופיעה בתב"ע (הכיתוב הוסף)

---

16 עת"מ 364/05 **דרור חדד ואח' נגד עיריית אילת ואח'** (תקדין), 26.1.06.

17 נושא ההסדרה התכנונית באמצעות תב"ע נקודתית הוזכר רבות בהליכים המשפטיים שהתקיימו בשנים 2002-2003 בין העירייה לרוכלים; ראו למשל החלטה בבש"א 11192/02 בהמ"פ (מח-ב"ש) 2091/02, **עיריית אילת נ' ישראל אלימלך ואח'** (תקדין) 16.2.03.

עוד באותו חודש קיבלה העירייה את המלצת משרד האדריכלים לייחד מתחם הצמוד לטיילת הצפונית ולרכז בו את דוכני הרוכלות, באופן שלא תותר כל רוכלות בטיילת הצפונית (ולמעשה בכל רחבי העיר) אלא באותו מתחם. מיד לאחר מכן התקשרה חפח"א עם אותו משרד אדריכלים בהסכם לתכנון, לתיאום ולביצוע פיקוח בנוגע לעבודות התכנון של מגרש 40ב.

על פי התכנית החלה עוד משנת 1985, מגרש 40 - שמגרש 40ב הוא חלק ממנו - מיועד ל"נופש, בידור ומסחר", ובשטחו מותר לקיים פעילויות תיירותיות-מסחריות שאופיין עולה בקנה אחד עם התדמית התיירותית של האזור, והמיועדות במישרין לשירותם של התיירים והנופשים[18]. ראוי להוסיף בעניין זה כי עוד במהלך שלבי התכנון המוקדמים של המגרש, בשנות השמונים של המאה העשרים, ראו בו מתכנניו "מוקד תיירותי מסחרי" ומנעו שימושי "מלונאות רגילה" במגרש.

מינהל מקרקעי ישראל, הבעלים של המקרקעין, הודיע לעיריית אילת בנובמבר 2006 כי הוא אינו מתנגד לבקשה להיתר להקמת מתחם רוכלים במגרש 40ב, ובלבד שהבקשה תהיה, בהתאם להחלטת הנהלת המינהל, לשימוש חורג - באופן שייעודה יוסב מ"מסחר" ל"שוק עירוני". לפיכך, ובהתאם לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), פורסמה הבקשה להיתר לשימוש כאמור במתחם לפרק זמן של עשר שנים.

בעלי נכסים ועסקים הסמוכים למגרש 40ב הגישו לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אילת כמה התנגדויות לבקשה להיתר לשימוש חורג; בין היתר בנימוק שהמונח "שוק עירוני" רחב ביותר וחל על מגוון רחב של סוגי דוכנים - כגון טקסטיל, ירקות ופירות, וקצביות ומאפיות - ואינו עולה בקנה אחד עם השימושים שעליהם המליצה ועדת סטרשנוב.

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אילת החליטה ביוני 2007 לאשר עקרונית את השימוש החורג במתחם לפרק זמן של חמש שנים, תוך הטלת מגבלות שונות.

לוועדת הערר המחוזית הוגשו עררים על החלטת הוועדה המקומית, ובדצמבר 2007[19] היא החליטה לאשר את השימוש החורג באופן עקרוני, בכפוף להגבלות שונות, נוסף על המגבלות שקבעה הוועדה המקומית. לדוגמה: (1) השוק יהיה שוק רוכלים אשר ישמש אך ורק לרוכלות מסוג מכירת חפצי אומנות, מזכרות, תמונות, דברי סדקית וכו'; (2) תקופת השימוש החורג תארך שלוש שנים בלבד החל ביום פתיחת השוק, והיא תשמש תקופת מבחן; (3) השוק לא ייפתח כל עוד פועלים בטיילת יותר מ-18 דוכני רוכלים (ואף שהותם של אלה בטיילת תותר באופן זמני בלבד).

נגד החלטת ועדת הערר הוגשה עתירה מינהלית, אולם העירייה הגיעה להסכם עם העותר בדבר הטלת מגבלות שונות על מתחם הרוכלות. בעקבות הסכם זה נדרשו שינויים תכנוניים נוספים - כשם שנדרשו שינויים בעקבות ההתנגדויות והערר. מכל מקום, באוקטובר 2008 נראה היה שהוסרו המכשולים המשפטיים להקמתו של מתחם הרוכלות במגרש 40ב.

בשלהי שנת 2008 הועברו תפקידי תכנונו וביצועו של המתחם מידי חפח"א לידי העירייה וכשנה לאחר מכן הושלם הליך הוצאת היתר הבנייה. מפאת מגבלות תקציביות הוחלט כי השוק ייבנה

---

18 מגרש 40ב כבר נכלל במסגרת היתר בנייה בעבר, ואילו המגרש הסמוך, מגרש 40א, פותח למבנה מסחרי המכונה "בית הגשר". במסגרת הבקשה להיתר להקמת "בית הגשר" נכלל גם מגרש 40ב, אשר נועד לשמש מגרש חניה באופן זמני.

19 החלטה מ-29.12.07 בעניין ערר 6078/07, **מלון נופש מוריה אילת נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אילת** (courts.co.il).

בשלבים - בשלב הראשון יוכנו התשתיות, ואילו בשלב השני יוקמו מתקני המסחר. בנובמבר 2009 פורסם מכרז לשלב הראשון של הקמת שוק רוכלים.

לא נמצאו מסמכים המלמדים על החלטת העירייה להעביר את תכנונו וביצועו של המתחם מידי חפח"א לידיה, תוך ביטול ההתקשרויות עם המתכננים, ועל הסיבות לקבלת החלטה זו. לדברי מנכ"ל העירייה, מר אבי כהן, העירייה קיבלה החלטה זו בעקבות כך שהסכומים לביצוע הפרויקט לפי האומדנים שהגישה חפח"א היו גבוהים מדי לדעתה; ואולם לדברי מחלקת ההנדסה בעירייה ההחלטה התקבלה בעקבות כך שהתשלומים ששילמה חפח"א ליועצים לא נקבעו לפי תעריפי משרד הביטחון, הנמוכים יותר, שלא לפי מדיניות העירייה.

בתשובת חפח"א למשרד מבקר המדינה מפברואר 2010 נמסר כי תקציב הפרויקט שהיא מסרה לעירייה כלל הוצאות הנדסיות בהתאם לתעריפי משרד הביטחון, בתוספת "מקדם אילת" - אשר מפחית עוד יותר את ההוצאות. לדברי חפח"א, אין מקום לטענה שסכומי האומדנים שהגישה היו גבוהים, שכן לא ניתן לדון בהערכת עלויות לפני שפורסם מכרז. העירייה דרשה כי תקציב ההוצאות ההנדסיות לא יעלה על 10% מתקציבו הכולל של הפרויקט, אולם חפח"א הגישה תקציב מפורט ביותר ולפיו לא ניתן להפחית הוצאות אלה באופן ששיעורן יהיה קטן מ-13% מתקציבו הכולל של הפרויקט, אלא אם כן תוותר על העסקת יועצים. חפח"א הדגישה כי ויתרה על תשלום תקורה בגין טיפולה בפרויקט, כדי לצמצם ככל הניתן את התקציב הכולל.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אילת כי לא נמצאו מסמכים המלמדים על עבודת המטה שקדמה להחלטה, ובכלל זה מסמכים המלמדים על ההבדלים בין סכומי האומדנים לגבי ביצוע הפרויקט לפי הצעת חפח"א ובין סכומיהם לפי הנתונים שבידי העירייה. נוכח מורכבות הפרויקט ראוי היה שההחלטה בנושא זה לא תתקבל על סמך "תחושת בטן", אלא על סמך בדיקה מעמיקה.

כמו כן לא נמצא ביסוס לטענה שהעירייה החליטה להעביר את הפרויקט מחפח"א לידיה בשל שיעור התעריפים המשולמים ליועצים, שכן גם חפח"א שילמה ליועצים לפי תעריפי משרד הביטחון. עוד יצוין כי העירייה הייתה מעורבת בהתקשרויות בין חפח"א ובין היועצים מלכתחילה, ובסופו של דבר העסיקה את אותם יועצים שעבדו עבור חפח"א. על כל פנים, החלפת הגורם המתכנן והמבצע גרמה לעיכוב נוסף בהכשרת המתחם.

עיריית אילת מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה ממרס 2010 כי יש להבחין בין התכנון ובין הביצוע, באשר רק הביצוע ניטל מידי חפח"א. כמו כן, לדברי העירייה "ככלל הוצאת תכנון וביצוע לגופים חיצוניים... יש בהן כדי להגדיל את ההוצאה שכן החברה המבצעת 'גוזרת' את התקורה שלה מביצוע זה". בהתאם להסכם שנחתם בין העירייה ובין החברה הממשלתית לתיירות "ומתוך כוונה לחסוך בעלויות הביצוע, התקבלה החלטה בעירייה לבצע את הפרויקט באופן ישיר על-ידי העירייה. בביצוע הפרויקט על-ידי העירייה לא היו עלויות נוספות או בזבוז כספי הציבור אלא דווקא חסכונם".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אילת כי בעת שהטיפול במתחם הרוכלות הועבר מידי חפח"א לידיה, הקמתו של מתחם הרוכלות במגרש 40ב עדיין לא התאפשרה מהבחינה התכנונית, וכי על פי כל האסמכתאות הועברו לעירייה לא רק תפקידי הביצוע אלא גם תפקידי התכנון; ואכן, רק שנה לאחר ההעברה הסתיים ההליך התכנוני שביצעה העירייה. נוסף על כך ויתרה חפח"א מלכתחילה על תשלום תקורה בעד טיפולה בפרויקט זה.

ביוני 2008 כינס ראש העירייה ועדה מייעצת לבחינת בקשות רוכלים לפעול במגרש 40ב; בראש הוועדה עמד ראש העירייה עצמו. כזכור, ועדת כץ ייעצה לעירייה בנושא מתן היתרים לרוכלים המבקשים לפעול בטיילת עצמה. אולם בהליכים המשפטיים השונים הציגה העירייה עמדה ולפיה הרוכלים שעליהם המליצה ועדת כץ ישוכנו במגרש 40ב, יחד עם רוכלים אחרים שיימצאו בעת הרלוונטית בטיילת.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אילת כי הקמת ועדה חדשה לבחינת בקשות נוספות לקבל דוכנים במגרש אינה מתיישבת עם מגבלת שטחו של מגרש 40ב - אשר לא תאפשר קליטת רוכלים נוספים על אלה שכלפיהם התחייבה העירייה כאמור; מה גם שרוכלים שקיבלו המלצה מוועדת כץ לא ויתרו בהכרח על הזכויות שהקנתה להם אותה המלצה. אם העירייה סבורה שיש מקום לאפשר לרוכלים נוספים לסחור סמוך לטיילת, ראוי שתתחיל לתכנן אזור רוכלות נוסף על זה שבמגרש 40ב.

בהתחשב בכך שהמלצות ועדת כץ ניתנו כבר בשנים 2004-2005 ומאז לא נעשה שום עדכון בנושא, ייתכן שיהיה מקום למנות ועדה חדשה שתבחן אם אכן ראוי לתת רישיון לרוכלים שעליהם המליצה ועדת כץ, אך יש לעשות כן רק בסמוך למועד אכלוסו של מגרש 40ב, באופן שתגובש רשימה עדכנית וסופית של הרוכלים הרשאים לפעול בתחומו.

בתשובתה של עיריית אילת למשרד מבקר המדינה ממרס 2010 נמסר כי מגרש 40ב אינו אמור לשמש חלופה לכל אותם רוכלים הפועלים בטיילת אלא רק לאותם רוכלים שיימצאו זכאים לכך בהתאם לקריטריונים שקבעה ועדת כץ. בכל הנוגע לבקשות חדשות, הוועדה המייעצת הביאה בחשבון את כל אותם רוכלים שוועדת כץ אישרה להם לפעול בטיילת, תוך התחשבות במספר המקומות שנותר.

עוד נאמר בתגובת העירייה כי החלטות בעניינן של בקשות אלה טרם התקבלו, וכי היא שוקלת לצאת בפרסום מתאים לקראת פתיחתו של מגרש 40ב, ובכלל זה לשלוח הודעות מתאימות לכל אותם רוכלים הפועלים בטיילת - שאף הם זכאים לבקש רישיון. העירייה הוסיפה כי רק לקראת פתיחתו של מגרש 40ב יתקיים דיון כולל בנושא, שבמסגרתו ייבחן אם ראוי לתת רישיון הן לרוכלים שוועדת כץ המליצה עליהם כעומדים בקריטריונים להפעלת דוכן (שייתכן שחלקם כבר אינם זקוקים לדוכן), הן לרוכלים שבטיילת והן לרוכלים שהגישו בקשות חדשות - כדי לקבוע אילו רוכלים יפעלו במגרש 40ב.

התקציב לביצוע שוק הרוכלים

סעיף 213א לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) קובע כי תקציב של עירייה המיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, הכולל אומדן תקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות, וכספים שיועדו על פי דין לצרכים שאינם מתוקצבים במסגרת התקציב הרגיל, יוגדרו "תקציב בלתי רגיל" (תב"ר). את התב"ר ינהלו בנאמנות ראש העירייה והגזבר בנפרד מכספי חשבון התקציב הרגיל, וכן יחולו על התב"ר מגבלות שונות[20].

---

20 לא ייעשה כל שימוש בכספים של תקציב בלתי רגיל שלא למטרה שלשמה נועד, ובכלל זה לא יבוצעו כל פעולות קיזוז בין כספים של תקציב בלתי רגיל לכספים של תקציב שאינו בלתי רגיל, אלא בתום כל פעולה שלה יועד התקציב הבלתי רגיל; כספים מהתקציב הבלתי רגיל אינם ניתנים לשעבוד שלא לטובת הפעולה שלה מיועד התקציב הבלתי רגיל.

משנת 2008, השנה שבה הועברו לעירייה תפקידי תכנונו וביצועו של הפרויקט, היא מנהלת תב״ר לעניין הקמת המתחם. משרד התיירות והחברה הממשלתית לתיירות משתתפים במימון פיתוחו של מתחם הרוכלות. אלא שהתקציב שהוקצב לתב״ר זה - בסך כ-2 מיליון ש״ח - כיסה רק חלק מעלותו הכוללת של הפרויקט (לרבות עלות מימונם של כל הליכי התכנון וכן ההפעלה והתחזוקה) הנאמדת בכ-4.5 מיליון ש״ח, ומכאן שהשלמת הפרויקט עלולה להתעכב. על כל פנים, באפריל 2010, לאחר סיום הביקורת, האיצה העירייה את ביצוע העבודות במגרש 40ב והודיעה כי סיומן צפוי כבר בקיץ 2010.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אילת כי יש לבחון את ההתאמה בין הסכום שהוקצה לתב״ר ובין האומדן של עלות הפרויקט, ובעקבות כך יש לבחון את הצורך להתאים את התקציב לאומדן באופן שיאפשר את ביצוע הפרויקט והפעלתו בתוך פרק הזמן המתוכנן. הדבר נועד למנוע עיכוב בהשלמת הפרויקט, אשר עלול ליצור אתר בנייה בלב האזור התיירותי במשך פרק זמן ארוך. לעניין זה ראוי להזכיר כי אין לממן את הפרויקט מהתקציב השוטף של העירייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, התמשכות הקמתו של מקום חלופי להפעלת דוכני רוכלות תרמה להנצחת הבעיה שנוצרה בטיילת הצפונית, אף שאין להתעלם מכך שהדבר לא היה תמיד בשליטתה הבלעדית של העירייה. הדעת נותנת שאילו הייתה בנמצא חלופה ראויה, קל היה יותר להפנות אליה את הרוכלים שעמדו בתבחינים שנקבעו. על העירייה להמשיך בהאצת הכשרתו של המתחם ולפעול לכך שהבנייה לא תתעכב כדי שלא ייווצר אתר בנייה לזמן רב בלב האזור התיירותי.

רישוי עסקים - הפיקוח העירוני

חובותיה וסמכויותיה של עירייה בכל הנוגע לפיקוח על הפעילות העסקית בתחומה מוסדרים, בין היתר, בפקודת העיריות, בחוק רישוי עסקים, ובפקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ״ג-1983.

חוק רישוי עסקים והתקנות והצווים שהותקנו על פיו מסדירים את נושא רישוי העסקים והאכיפה כלפי אלה שאינם עומדים בתנאים שבדין.

עיריית אילת חוקקה בהתאם לסעיף 11ג לחוק רישוי עסקים את חוק העזר לאילת (רוכלים), התשמ״ד-1984 (להלן - חוק העזר), אשר קובע הוראות בדבר רישוי הרוכלות והפיקוח עליה, המגבלות המוטלות על העוסקים בה, הקנסות המוטלים על העוברים על ההוראות וכן הסמכות לסלקם.

נוסף על כך חוקקה העירייה כמה חוקי עזר שמכוחם ניתן להטיל קנסות; בין היתר חוקי עזר בנושאי ניקיון, תברואה, סילוק מפגעים ושילוט. ראוי להדגיש אפוא כי בנושאים אלה אין להגדרתם של הרוכלים ככאלה חשיבות רבה, מאחר שכל העסקים כפופים למגבלות דומות לעניין פעילותם, ולרשות המקומית הוקנו סמכויות נרחבות בנושאים האמורים בין שמדובר ברוכל בין לאו.

בכל אחת מהשנים 2002-2009 נרשמו בממוצע כמאה דוחות קנס לרוכלים הפועלים בטיילת הצפונית. מטבע הדברים, חלק מהרוכלים קיבלו כמה דוחות. מבין כ-540 דוחות הקנס שנרשמו בשנים 2004-2009 רק 51 שולמו, ו-11 דוחות בוטלו.

בשלושה סיורים שונים שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה[21] נצפו לכלוך, חסימות של המעבר להולכי רגל עקב הצבת מתקנים מעבר לקו הצהוב שהעירייה קבעה כגבול שאסור לחצותו וכן הצבת דוכנים ניידים קטנים, בעיקר לאחר השעה 22:00, במקומות שבהם אין דוכני קבע. עוד נמצא כי חלק מהרוכלים מקימים רעש רב בעת ההכרזה על הסחורה, שלא לפי חוק העזר העירוני. רק במקרה אחד נראו במקום פקחי העירייה. בנושא הפיקוח על דוכני המזון בטיילת, לא נמצא שהעירייה נקטה נגדם ולו פעולה אחת משנת 2004 - אף שלפי דוח משרד הבריאות מסוף שנת 2007 נמצאו בדוכנים ליקויי תברואה חמורים.

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה ממרס 2010 נאמר כי בטיילת מתבצע פיקוח שוטף, ניתנים דוחות לרוכלים הפועלים בה ואף מתקיימים דיונים בנושא בבית המשפט לענייינים מקומיים. העירייה ציינה כי היא פועלת במסגרת המגבלות המוטלות עליה לפי החלטות שיפוטיות שונות, וכי בעקבות רבות מפעולותיה לאכיפת הסדר והביטחון נקטו הרוכלים הליכים נגדה. העירייה הזכירה גם כי עדיין תלויים ועומדים צווי מניעה נגד שינוי מצב הדברים בטיילת.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אילת כי כל עוד אין מניעה משפטית, עליה לפעול לאכיפת הדין ולהקפיד על השמירה על הסדר והביטחון בטיילת. המלצה ברוח זו נתנה גם ועדת סטרשנוב. לעניין זה יודגש שמההחלטות השיפוטיות שאליהן מפנה העירייה להצדקת מדיניותה בנושא לא עולה כי הרוכלים רשאים לעשות בטיילת כרצונם.

על העירייה לדאוג לכך שפקחיה יסיירו כל העת בשעות שבהן מתקיים מסחר בטיילת הצפונית. בהתחשב בכך שאותרו בכל אחד משלושה ביקורים שונים של נציגי משרד מבקר המדינה בין חמש לעשר הפרות חוק שונות, ניתן לומר שמספר הדוחות שרשמה העירייה בכל שנה קטן בהרבה מהמצופה ממנה בנסיבות המתוארות. חשוב לא פחות שהעירייה תפעל בנחישות לגביית הדוחות שנרשמו, שכן אין לקבל את המצב המתואר לעיל ולפיו שיעור כה גבוה של קנסות אינו נגבה כלל.

טיפול הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בנושא הרוכלות בטיילת

הטיפול בשמירה על קרקע המדינה ובבנייה הלא חוקית מופקד בידי כמה משרדי ממשלה וגופי ממשל וכן בידי הרשויות המקומיות. פעילות האכיפה מסתמכת על כמה חוקים, ובהם חוק התכנון והבנייה, חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, וחוק מקרקעי ציבור (סילוק פולשים), התשמ"א-1981 (להלן - חוק מקרקעי ציבור).

על פי חוק התכנון והבנייה, במישור המקומי הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה הן המופקדות על מערך האכיפה במרחב התכנון שלהן, ובמישור המחוזי - משרד הפנים, באמצעות היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה.

---

21 ב-14.7.09, ב-23.8.09 וב-22.9.09.

באילת אחראית למערך האכיפה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אילת. על פי חוק מקרקעי ציבור, הממונה על סילוק פולשים מקרקע של הרשות המקומית הוא ראש הרשות וכן היועץ המשפטי, לפי העניין[22].

נמצא כי העירייה והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לא הפעילו את סמכותן לנקוט הליכי אכיפה נגד הרוכלים בגין עברות על חוק התכנון והבנייה; אף שלפי דעתה של העירייה, שבאה לידי ביטוי במסגרת תביעת מינהל מקרקעי ישראל ממאי 2003, מדובר למעשה בעברות על דיני המקרקעין ודיני התכנון והבנייה - והרי בעברות כאלה אמורות לטפל הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אילת ועיריית אילת.

ביולי 2008 החליטה המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה לרכז את הטיפול בכל הנוגע לאכיפת דיני המקרקעין בטיילת הצפונית בידי רשויות השלטון המרכזי: המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין עצמה, היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים, מינהלת תיאום פעולות האכיפה במשטרת ישראל וכן גופים אחרים.

במשך השנים לא טרחה עיריית אילת למצות את סמכויותיה במישור זה של אכיפת דיני התכנון והבנייה, ולבסוף נדרשה המדינה להתערב בפרשה.

בתשובת עיריית אילת למשרד מבקר המדינה ממרס 2010 נמסר כי נוכח ההליכים האזרחיים התלויים ועומדים בבתי המשפט השונים, לרבות צו מניעה המונע מהרשות לשנות את מצבם של הרוכלים, אילו הגישה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אילת כתבי אישום נגד רוכלים שפעלו שלא כדין, הייתה העירייה עלולה להיראות בעיני בית המשפט כמי שנוהגת שלא בתום לב; עוד נמסר בתשובה כי העירייה חששה שהרוכלים יעלו טענות אשר יעכבו את ההליך האזרחי.

משרד מבקר המדינה מציין לפני עיריית אילת כי היא מעולם לא נקטה שום הליך נגד הרוכלים במסגרת אכיפת דיני התכנון והבנייה - גם לא לפני מתן אותו צו מניעה בשנת 2005, אשר ממילא נוגע רק לחלק מחברי הקבוצה הראשונה שהפרו את תנאי ההפעלה העצמית, וגם לא לפני מתן פסק הדין בשנת 2006 בנושא הערעור בעניין "פנינת אילת", שממנו ניתן ללמוד על הקפאת המצב בנוגע לחברי שתי הקבוצות.

משרד מבקר המדינה מדגיש לפני עיריית אילת כי בפסק הדין האמור נקבע מפורשות כי הוא אינו מקנה לצדדים זכויות רבות מאלה שהקנו להם ההסכמים שעליהם חתמו. פסק הדין אינו מאפשר לרוכלים לפעול כרצונם ולהפר את החוזים שעליהם הם חתומים, ומכאן שאינו מתיר להם לחרוג מתחום הדוכן או לבצע כל פעולה אחרת המנוגדת להסכם, ולכן היה על העירייה לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותה נגד מפרי החוזים.

---

22 סעיף 1 לחוק מקרקעי ציבור: לעניין הסמכות ליתן צו סילוק יד ולפינוי מקרקעי הרשות המקומית לפי סעיף 4 לחוק, הרשות הממונה היא ראש הרשות המקומית ביחד עם היועץ המשפטי, אם יועץ כזה מונה לפי חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975; לגבי יתר הוראות החוק - הממונה הוא ראש הרשות המקומית לבדו. אם מדובר במקרקעי ישראל בתחום הרשות המקומית, רשאי מנהל המינהל להסמיך לכך את ראש הרשות שהמקרקעין נמצאים בתחום שיפוטה יחד עם היועץ המשפטי של אותה רשות. אלא שכאמור, הקרקע שבה שוכנת הטיילת הצפונית הועברה מידי המינהל לעירייה.

יתרה מזו, אין לערב את המישור האזרחי במישור התכנון והבנייה: השלטון המרכזי מעורב גם הוא בהליך האזרחי העיקרי (תביעת מינהל מקרקעי ישראל), כתובע (ולא כנתבע כמו העירייה), ולכן הוא עלול לעמוד בפני אותן טענות, ולמרות זאת הוא נוקט צעדים נגד הרוכלים - פתיחה בחקירה כדי לברר את האפשרות לנקוט הליכי אכיפה לפי פרק י' לחוק התכנון והבנייה, כמתואר להלן. אין מקום לכך שהרשות המקומית תנקוט מדיניות שונה.

גביית ארנונה

עיריית אילת אינה גובה ארנונה מבעלי הדוכנים. בשנת 2007 היא החלה לבדוק את האפשרות לגבות מהם ארנונה. לצורך כך פנתה אל משרד עורכי דין המתמחה בתחום, ועל פי חוות הדעת שקיבלה העירייה באוקטובר 2007, מחזיק בנכס - אף אם שלא כדין - חייב בתשלום ארנונה, ואין בחיוב בארנונה משום הכרה בחוקיות ההחזקה. יתרה מזו, הודגש לפני העירייה כי אם היא אינה גובה ארנונה היא פוגעת בכלל תושביה, מעודדת הפרות חוק ומביאה למצב שבו החוטא יוצא נשכר; וכי דווקא משום שמדובר בשימוש לא חוקי יש להקפיד על גביית הארנונה. עוד הובהר בחוות הדעת כי אם בכל זאת יש חשש שיהיה בגביית הארנונה משום הכרה בחוקיות ההחזקה של הרוכלים בנכסים, תוכל העירייה לציין במכתבי דרישת התשלום כי אין בדבר משום הכרה כאמור.

למרות זאת לא החלה עיריית אילת לגבות ארנונה מאותם רוכלים, בנימוק שהדבר אינו מתיישב עם דעתו של עורך דין אחר, המטפל מטעם העירייה בהליכים הנוגעים לרוכלים.

בתשובתה של עיריית אילת ממרס 2010 היא מסרה כי ראוי שההחלטה בעניין גביית הארנונה מרוכלים תיקבע על סמך עמדת עורך הדין המטפל בתיקים, וכי אין לראות באסטרטגיה המשפטית שננקטה הימנעות מלפעול.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אילת כי מאחר שהתעורר ספק לגבי גביית ארנונה מבעלי הדוכנים היה עליה לפנות למשרד הפנים או לגורם אחר על מנת שיכריע בין שתי הגישות שהובאו לפניה. אי-נקיטת כל פעולה לבירור העניין וכן אי-גביית הארנונה במשך שנים רבות, בלי שקיבלה אישור לכך ממועצת העירייה ומשר הפנים, אינן תקינות.

✯

הבעיה שנוצרה בשל הרוכלות בטיילת הצפונית - אתר תיירות ראשון במעלה - היא מפגע מבחינת איכות הסביבה, מהבחינה האסתטית ומבחינת הבטיחות. היעדר אכיפה ראויה מצד עיריית אילת, התמשכות ההליכים המשפטיים והתארכות התכנון והביצוע של שוק רוכלים חלופי - כל אלה הביאו להנצחת מצבה העגום של הטיילת. עם זאת, אין להתעלם מכך שבחלק מהמקרים לא הייתה לעיריית אילת שליטה על קצב התקדמות הדברים.

למעלה משבע שנים לאחר שובם של הרוכלים לטיילת הצפונית - בעקבות שיפוצה - ממשיכות הרשויות לעסוק בסוגיית שהותם במקום. במועד סיום הביקורת טרם הסתיימו ההליכים המשפטיים בנושא, ועד שיקרה הדבר אין לצפות לשינוי מהותי במראה הטיילת ובאופייה.

מאז כניסתו לתפקיד של ראש העירייה הנוכחי, מר מאיר יצחק הלוי, נקטה עיריית אילת פעולות רבות וחיוביות בנושא הטיילת הצפונית. עם זאת, פעילותה של העירייה נגד הרוכלים אינה שלמה: היא אינה גובה מהם ארנונה, היא מטילה עליהם קנסות מועטים יחסית למצופה בנסיבות שתוארו ואינה גובה קנסות שנרשמו. העירייה גם נמנעה במשך השנים מלמצות את סמכויותיה במישור אכיפת דיני המקרקעין.

העירייה טוענת כי ההחלטות שהתקבלו במסגרת ההליכים המשפטיים השונים מגבילות אותה באופן שאינו מאפשר לה לפעול מעבר לפעולות שנקטה. אולם לדעת משרד מבקר המדינה העירייה לא עשתה בדיקה מעמיקה די הצורך בעניינן של סוגיות אלה, אף שבהיבט מרכזי אחד לפחות הוצגו לפניה גישות מנוגדות, ולגבי היבט מרכזי אחר היא הייתה ערה לכך שגופים אחרים מקרב השלטון המרכזי נוקטים גישה משפטית שונה. משרד מבקר המדינה מעיר כי באף אחת מההחלטות השיפוטיות האמורות לא נקבע במפורש כי העירייה מנועה מלגבות ארנונה, להטיל קנסות ולגבותם.

על עיריית אילת לנצל באופן מיטבי את הכלים שמעמיד לרשותה הדין ולהילחם ביתר שאת בעברות שמבצעים הרוכלים - בכל מקרה שאין מניעה משפטית לפעול נגדן.

בתשובת ראש עיריית אילת מאפריל 2010 צוין כי עיריית אילת ביצעה עשרות פעולות לפינוי הרוכלים ולשמירה על הסדר בטיילת הצפונית במסגרת המגבלות הרבות שמקורן בהליכים הרבים ובהחלטות השונות של בתי המשפט בנושא. ראש העירייה ציין גם שהיה נתון לאיומים ולהתקפות מפאת ניסיונותיו לטפל בנושא הטיילת הצפונית; בשל כך אף נזקק לאבטחה צמודה.

טיפולן של רשויות השלטון המרכזי בנושא הרוכלות בטיילת הצפונית

רשויות החקירה והתביעה

1. כאמור, על פי חוק התכנון והבנייה, מערך האכיפה בתחום התכנון והבנייה במישור המקומי מסור בידי הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה במרחבי התכנון שלהן, ובמישור המחוזי - בידי משרד הפנים, באמצעות היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה.

2. אכיפת דיני מקרקעין על ידי המדינה מופקדת בידי כמה משרדי ממשלה וגופי ממשל, ובהם פרקליטות המדינה, באמצעות המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין (להלן - המחלקה לאכיפה בפרקליטות), היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים (להלן - היחידה הארצית לפיקוח), אגף הפיקוח שבמינהל מקרקעי ישראל ומינהלת תיאום פעולות האכיפה (להלן - מתפ"א) שבמשטרת ישראל.

(א) **המחלקה לאכיפה בפרקליטות:** הוקמה בשנת 2005 בהתאם להחלטת ממשלה לצורך הנחיה, פיקוח ומעקב מקצועיים בנוגע להליכים המשפטיים הנדונים בבתי

המשפט, שאותם מנהלים נציגי היועץ המשפטי לממשלה. אחד מתפקידיה של המחלקה הוא להציג בבתי המשפט את מדיניות האכיפה בתחום המקרקעין, שאותה קובעים היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה.

(ב) **היחידה הארצית לפיקוח**: הוקמה בשנת 1987 בהתאם להחלטת ממשלה מאותה שנה. היא זרועו של משרד הפנים לעניין אכיפת דיני התכנון והבנייה. התחומים העיקריים שבהם עוסקת היחידה הארצית לפיקוח הם השטחים הגליליים[23] והשטחים הפתוחים שבתחומי שיפוטן של רשויות מקומיות. עליה לפקח על עבודת הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה ולפעול לאכיפת החוק במקרים שבהם, לדעת היועץ המשפטי לממשלה, הוועדות המקומיות אינן מטפלות כיאות בעברות על דיני התכנון והבנייה ועל חוקי המקרקעין, ובמקרים שלדעתו חשוב שהמדינה תטפל בהם.

הבסיס החוקי לעבודת היחידה הארצית לפיקוח הוא חוק התכנון והבנייה[24]. על פי החוק נתונות בידי מפקחי היחידה סמכויות חקירה המסורות לקצין משטרה לפי פקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות), 1927, וסמכויות המסורות לשוטר לפי פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969, ובהן סמכות חקירה באזהרה, סמכות עיכוב לצורך חקירה וסמכות מעצר במקרה של אי-ציות לסמכות עיכוב, כמפורט בחוק[25].

(ג) **מתפ"א**: הוקמה בשנת 2005 בהתאם להחלטת ממשלה לצורך תכנון ותיאום מערכתיים והגברת האפקטיביות של פעולות האכיפה. בד בבד הוקמה מינהלת מתפ"א ונקבע שבראשה יעמוד קצין משטרה בכיר. המינהלה אחראית להנחיית גופי הפיקוח ולתיאום ולשילוב ביניהם.

חקירה במישור הארצי

פרקליט המדינה הגדיר כאמור את נושא הרוכלות בטיילת באילת כלהלן: "מפגע קולוסלי ובלתי חוקי... ב'חלון הראווה' הדרומי של ישראל"; ומנהל המחלקה לאכיפה בפרקליטות הגדיר את הנושא כ"בעיה החורגת מהעניין המקומי ומשליכה על תדמית המדינה בעיני ישראלים וזרים למאות אלפים העוברים בטיילת מידי שנה".

1. נוכח כוונתו של מנהל המחלקה לאכיפה בפרקליטות להורות שהמדינה תטפל באכיפת חוק התכנון והבנייה בטיילת באילת באמצעות יחידת הפיקוח המחוזית, הוא פנה ביוני 2008 למנהל היחידה הארצית לפיקוח וביקש לקבל את חוות דעתו בנושא. בפנייתו הדגיש מנהל המחלקה כי "יש להעביר את הטיפול בתיקים אלה לידי המדינה. זאת מחמת החשיבות הרבה שיש בפתרון בעיית הרוכלים בטיילת... נוכח היותה של הבעיה חורגת מהעניין המקומי ומשליכה על תדמית המדינה בעיני ישראלים וזרים למאות אלפים העוברים בטיילת מדי שנה; נוכח הקושי של הוועדה המקומית לבצע צעדי אכיפה בעצמה; נוכח הערכתו... שבנסיבות העניין מתחייב שהחקירה תעשה על ידי מפקחי היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה, המתמחים בחקירות עבירות אלה".

---

23 שטחים שאינם נכללים במרחב תכנון של ועדה מקומית או בתחום שיפוט של רשות מקומית.

24 סעיף 257א לחוק התכנון והבנייה, "מינוי מפקחים".

25 הסעיפים הרלוונטיים בפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר חיפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969, בוטלו והוחלפו בסעיפים בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996, המקנים את אותן סמכויות.

בתחילת יולי 2008 השיב מנהל היחידה הארצית לפיקוח כי הטיפול בנושא הרוכלים בטיילת בחופי אילת "אינו יכול להתבצע באמצעות מפקחי בנייה במחוז דרום" משום ש"במחוז הדרום ישנו מפקח אחד המטפל בשטחים אורבניים והנ"ל עמוס במטלות".

מנהל המחלקה לאכיפה בפרקליטות החליט ביולי 2008 בעניינה של הבעיה שנוצרה בטיילת כי ראוי להפעיל בנושא את סמכות האכיפה המקבילה של המדינה, הן לעניין החקירה והן לעניין התביעה.

בישיבה שהתקיימה בהנהלת מתפ"א בסוף יולי 2008 העלה מנהל המחלקה לאכיפה בפרקליטות את נושא פעילות אכיפת החוק נגד בעלי הדוכנים בטיילת באילת. באותה ישיבה ציין מנהל היחידה הארצית לפיקוח כי קיים סדר עדיפויות שתואם עם מנכ"ל משרד הפנים, וכי ל"פיקוח משרד הפנים אין אפשרות להוריד מפקחים נוספים לאילת... משרד הפנים לא יכול לטפל בכל בעיה שנוצרת לרשויות המקומיות".

נוכח תשובה זו פנה ראש מתפ"א דאז, תת-ניצב מנשה ארביב, למנכ"ל משרד הפנים דאז, מר אריה בר, וביקש את התערבותו בנושא. הלה אכן התערב בכך, והורה ליחידה הארצית לפיקוח לפתוח בחקירה בנושא.

2. לנוכח האמור לעיל קיים מרכז פיקוח שטחים אורבניים במחוז הדרום של היחידה הארצית לפיקוח (להלן - המפקח הממונה) סיור מקדים ופגישת עבודה בעיריית אילת בימים 10.9.08-11.9.08, ובעקבות כך פעלו בטיילת בימים 14.9.08-18.9.08 מפקחי יחידת הפיקוח בליווי שוטרי מתפ"א. כפועל יוצא מכך נפתחו 41 תיקי חקירה נגד 71 בעלי דוכנים.

בסמוך לכך מינה מנהל המחלקה לאכיפה בפרקליטות עורך דין כתובע חיצוני לליווי החקירה. התובע החיצוני גם ליווה את המפקחים בפעילות שביצעו באילת בספטמבר 2008. בעקבות כך הוטל עליו להחליט אם יינקטו בעניין הנדון הליכי אכיפה לפי חוק התכנון והבנייה, ואילו מהליכי האכיפה יינקטו.

3. בין דצמבר 2008 ליולי 2009 התקיימו פגישות עבודה בין הגורמים המעורבים בטיפול בנושא, אך ביצוע החקירה לא הושלם. יתר על כן, ממסמכי הפרקליטות ומהנחיות התובע החיצוני עלה כי החקירה לא מוצתה ולכן לא ניתן לגבש עמדה סופית באשר להליכי האכיפה בעניין הדוכנים, וכי על היחידה הארצית לפיקוח לבצע השלמות חקירה. למשל, חלק מהדוכנים צולמו בשעת בוקר מוקדמת כשהם סגורים ולא ניתן לראות איזו פעילות רוכלות (מכירה) מתבצעת בדוכן, ואין צילומים ברורים המעידים על קיבוע הדוכן לקרקע או לקירות או על חיבורים לרשת החשמל, הביוב והמים.

על כן בתחילת נובמבר 2009 פנה עורך דין מהמחלקה לאכיפה בפרקליטות אל המפקח הממונה והורה להשלים את החקירה בהקדם בהתאם לפירוט שביקש התובע החיצוני. בפנייתו הוא ביקש כי השלמת החקירה תבוצע בהקדם האפשרי, וכי ממצאיה יועברו לפרקליטות לא יאוחר מ-15.11.09.

עלה כי השלמת החקירה לא בוצעה כנדרש, וכי היחידה הארצית לפיקוח לא מילאה במלואן את הנחיות הפרקליטות כפי שנדרשה. מנהל היחידה הארצית לפיקוח, מר אבי דותן, טען לפני המחלקה לאכיפה בפרקליטות כי הסיבה לכך שמפקחי היחידה לא נסעו לאילת לצורך ביצוע השלמות לפי לוח הזמנים שנקבע היא היעדר מימון לשהיית לילה (לינה) ולכלכלת המפקחים באילת בסכום משוער של כ-4,500 ש"ח.

יצוין כי אף שסוגיית היעדר המימון לשהיית המפקחים באילת הועלתה עוד בדצמבר 2008, לא פעלה יחידת הפיקוח לפתרון הבעיה התקציבית באופן שיאפשר שהייה ולינה של מפקחי היחידה באילת לצורך ביצוע השלמות החקירה.

באמצע דצמבר 2009 ביקש פרקליט המדינה, מר משה לדור, ממנכ"ל משרד הפנים, מר גבריאל מימון, להתערב "בפתרון הבעיות התקציביות שעל פי הנטען מונעות מהיחידה הארצית לפיקוח על הבנייה שבמשרד הפנים להשלים בהקדם את החקירה בעניין שבנדון". רק אז נמצא המימון לשהיית המפקחים באילת לביצוע השלמת החקירה.

בעקבות כך סוכם בישיבה שהתקיימה בינואר 2010 במינהלת מתפ"א כי מפקחי יחידת הפיקוח בליווי שוטרי מתפ"א יבצעו בתחילת פברואר 2010 השלמות חקירה ב-72-78 דוכנים בטיילת באילת. עוד סוכם כי עבודת הצוותים תתבצע בליווי התובע החיצוני המלווה את החקירה.

בתשובת המשטרה ממרס 2010 למשרד מבקר המדינה נמסר כי בתחילת פברואר 2010 ביצעו שמונה מפקחים של משרד הפנים בליווי 20 שוטרי מתפ"א את השלמות החקירה הנדרשות, וכי היחידה הארצית לפיקוח פעלה להשלמת החקירה בהתאם להנחיות התובע.

משרד הפנים מסר בתשובתו ממרס 2010 למשרד מבקר המדינה כי החקירה בעניין הדוכנים באילת היא רחבת היקף, מורכבת ומסועפת, בין היתר בשל מספרם הרב של הדוכנים ושל הבעלים והמשתמשים שונים. משרד הפנים הוסיף בתשובתו כי בתחילת פברואר 2010 ביצע צוות הפיקוח השלמות חקירה הן ביום והן בלילה - הכול בהתאם להנחיות הפרקליט המלווה מטעם המחלקה לאכיפה בפרקליטות.

מהמתואר לעיל עולה כי אף שכבר ביולי 2008 הוחלט כי השלטון המרכזי ירכז את הטיפול בנושא ואף שכבר בספטמבר 2008 הורה מנכ"ל משרד הפנים לפתוח בחקירה ובנובמבר 2009 הורה הפרקליט על השלמת החקירה, רק בתחילת פברואר 2010 נעשתה ההשלמה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התמשכות החקירה. על הממונים על אכיפת דיני המקרקעין במישור הארצי לפעול בנחרצות ובהקדם למיצוי הליכי האכיפה.

פעולות רשות המסים

בשנת 2005 קיבל פקיד השומה אילת מידע על כל הרוכלים הפועלים בטיילת. באוגוסט 2005 קיימה רשות המסים (להלן - הרשות) מבצע חקירות משולב של תחנת מע"מ אילת ומשרד פקיד השומה אילת (להלן - מבצע רוכלים), לטיפול באוכלוסיית בעלי הדוכנים ומפעיליהם שבטיילת באילת. במבצע רוכלים נמצא כי כ-50 (כ-40%) מ-127 הדוכנים שפעלו בטיילת באותה עת לא נכללו כלל ברשת משלמי המסים. הרשות רשמה את כל העוסקים הן במערכת מס הכנסה והן במערכת מע"מ. כמו כן בעלי ומפעילי הדוכנים הללו הוזמנו לחקירה בחשד לעברה של אי-הודעה על פתיחת עסק[26]. על חלק מהבעלים והמפעילים הוטלו קנסות מינהליים, ונגד חלקם הוגשו כתבי אישום בגין אי-הגשת דוחות שנתיים לרשות על הכנסותיהם.

---

26 סעיף 215א (א) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש]: "אדם שפתח עסק או החל לעסוק במשלח-יד, ולא הודיע על כך במועד לפקיד השומה ואף לא הגיש במועד את הדו"ח השנתי הראשון שהיה עליו להגיש לאחר האירועים האמורים, דינו - מאסר שלוש שנים או קנס כאמור בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין, ופי אחד וחצי מסכום המס שנתחייב בו".

ביולי 2009 מסר גובה מכס ומע"מ אילת לעובדי משרד מבקר המדינה כי בשל הפטור ממע"מ על עסקאות החל לפי חוק אזור סחר חפשי באילת (פטורים והנחות ממסים), התשמ"ה-1985 (להלן - חוק אס"ח אילת)[27], דרך הטיפול האפקטיבית שיכולה תחנת מע"מ אילת לנקוט בעניין הרוכלים בטיילת היא "סריקת משבצת"; לאמור, איתור של עוסקים שאינם רשומים במערכת המס המתבצע באמצעות צוות של פקידי מע"מ.

ביולי 2009 מסרה פקידת השומה אילת דאז לעובדי משרד מבקר המדינה כי משרד פקיד השומה באילת סובל ממחסור בכוח אדם ואין לו צוות ביקורת ניהול פנקסים כבמשרדי השומה האחרים לבד מעובד אחד האחראי לתחום ניהול הפנקסים ותחום המודיעין, וכי ביקורות ניהול הפנקסים באילת נעשות באמצעות תגבור מהצפון.

ביולי 2009 בדקו עובדי משרד מבקר המדינה במערכת המידע של רשות המסים פרטים הנוגעים ל-40 רוכלים הפועלים בטיילת. להלן יפורטו ממצאי הבדיקה העיקריים.

1. הן תחנת מכס ומע"מ והן משרד פקיד השומה אילת לא קיימו מבצע רוכלים נוסף, לרבות "סריקת משבצת", לאחר מבצע הרוכלים מאוגוסט 2005. כמו כן, הרשות לא עדכנה את רשימת הרוכלים הפועלים בטיילת משנת 2005 לצורכי מעקב ופיקוח.

2. בעקבות דרישת השומה, ברוב הדוכנים בטיילת הצפונית פועלות קופות רושמות, אולם במסגרת תצפית שקיימו עובדי משרד מבקר המדינה לא נצפה שימוש כנדרש בחוק בעת כל מכירת טובין.

3. מניתוח המידע לגבי 40 הרוכלים הנזכרים לעיל עולה כי בשנים 2007 ו-2008 לא מסרו כ-25% מהרוכלים כל דיווח לתחנת מכס ומע"מ ולמשרד פקיד השומה אילת. כמו כן, נמצא כי כ-30% מהרוכלים מוסרים דיווח חלקי בלבד. דהיינו, מניתוח הנתונים עולה כי כ-55% מהרוכלים אינם מדווחים כראוי על הכנסותיהם לרשויות המס. על אף האמור לעיל לא פעלה הרשות להסדרת מצב זה.

4. בשנת 2009 התקיימו חמש ביקורות ניהול פנקסים אצל חלק מ-40 הרוכלים שנבדקו בבדיקה לעיל, ובכול הביקורות האמורות נמצאו ליקויים בניהול הפנקסים; בשתיים מאותן ביקורות נמצאו ליקויים חמורים - אי-רישום תקבול ואף אי-ניהול פנקסים כלל.

לדעת משרד מבקר המדינה על הרשות להגדיר את קבוצת הרוכלים כקבוצה ייחודית הדורשת טיפול נקודתי. על הרשות לקיים מבצע לאכיפת תשלום המסים שיכלול, בין היתר, "סריקת משבצת" לאיתור רוכלים שאינם רשומים בתחנת מכס ומע"מ אילת, ואיתור רוכלים פעילים אשר אינם מדווחים על מחזור עסקאותיהם למע"מ ואינם מגישים דוחות שנתיים על הכנסותיהם לפקיד השומה אילת. כמו כן, יש לקיים בדוכנים ביקורות לאיתור קניות ומכירות ללא רישום בקופה. על הרשות לפעול ככלי אכיפה אפקטיבי של המדינה נגד תופעות עבריניות ולהגביר את ההרתעה באמצעות שימוש בכלים שונים, כגון ביחידות מיוחדות של מודיעין שטח אשר יאספו מידע על קבוצת הרוכלים ויתעדו מקרים של אי-רישום תקבולים ואי-ניהול פנקסים. כמו כן יש לשקול פתיחת תיקים פליליים במקרים המתאימים.

---

27 סעיף 5(ב) לחוק אס"ח אילת: "על מכירתם של טובין בידי עוסק שאינו תושב אזור אילת לעוסק תושב אזור אילת לצורך עסקו באזור אילת, יחול מס ערך מוסף בשיעור אפס".

פקיד השומה אילת הוא הגורם העיקרי שיכול לפקח על המתרחש ולגבות מסי אמת. ראוי לבחון את האפשרות לתגבר את כוח האדם במשרדו, באופן שיגביר את הפיקוח והבקרה על העוסקים באילת ויגדיל את שיעורי גביית מס ההכנסה.

בתשובת רשות המסים למשרד מבקר המדינה ממרס 2010 נאמר כי היא מקבלת את המלצות הביקורת.

סיכום והמלצות

היעדר שמירה נאותה על תשתיות פיזיות של מוקדי תיירות עשוי להיות סימן מוקדם לירידת קרנו של יעד תיירותי, בפרט לנוכח התחרות הגוברת בינו ובין יעדי נופש אחרים. מצבה העגום של הטיילת הצפונית, שהיא חלק מרכזי מהתשתית התיירותית באילת, יסודו בהיעדר אכיפה ראויה מחד גיסא ובהתמשכות ההליכים המשפטיים מאידך גיסא.

הגם שבשנים האחרונות עיריית אילת והעומד בראשה, מר מאיר יצחק הלוי, פעלו רבות לטיפול בסוגיית הרוכלות בטיילת הצפונית באילת, על העירייה להוסיף ולפעול בנושא ולשם כך עליה לנצל באופן מיטבי את הכלים שמעמיד לרשותה הדין וכן להילחם ביתר שאת בעברות שמבצעים הרוכלים כאשר אין מניעה משפטית לפעול נגדן. על העירייה לדאוג לכך שפקחיה יסיירו כל העת בשעות שבהן מתקיים מסחר בטיילת הצפונית וירשמו קנסות כל אימת שנצפית הפרת הדין בידי הרוכלים. כמו כן על העירייה לפעול לגביית ארנונה מבעלי הדוכנים ולמצער לבחון ביסודיות סוגיה זו.

על העירייה להמשיך בפעילות מואצת לבנייתו ולאכלוסו של שוק הרוכלים החלופי, תוך מניעת היווצרותו של אתר בנייה בלב האזור התיירותי למשך זמן ממושך.

על המחלקה לאכיפת דיני המקרקעין בפרקליטות המדינה וכן על היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים ועל מינהלת תיאום פעולות אכיפה במשטרה לפעול ללא דיחוי למיצוי הליכי האכיפה נגד רוכלים הפועלים שלא כדין בטיילת הצפונית.

על רשות המסים להגדיר את קבוצת הרוכלים כקבוצה ייחודית הדורשת טיפול נקודתי ולקיים מבצע שמטרתו להביא לתשלום מס אמת.

משרד מבקר המדינה מסב את תשומת לבם של כל הגורמים האחראים לקיום הדין בטיילת הצפונית באילת לכך שהבעיה שנוצרה בה טרם באה על פתרונה, והיא פוגעת כבר פרק זמן ממושך באיכות הסביבה, בבטיחות ובמראהו של אחד מ"חלונות הראווה" התיירותיים של ישראל. משרד מבקר המדינה מקווה כי כל העושים במלאכה יפעלו במהרה לפתרון בעיה זו.