

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 71ג | התשפ"א-2021

משרד התיירות

פעולות הממשלה לקידום התיירות באילת ותוכניות לפיתוחה הכלכלי





פעולות הממשלה לקידום התיירות באילת ותוכניות לפיתוח הכלכלי

רקע

העיר אילת היא הרשות המקומית הפריפריאלית ביותר במדינת ישראל; היא נמצאת בדרומה של ישראל, במשולש גבולות עם מצרים וירדן, ומרוחקת כ-350 ק"מ ממרכז הארץ. ענף התיירות הוא הענף הכלכלי המרכזי בעיר, והוא ענף המושפע מאוד ממגמות חברתיות, כלכליות, פוליטיות, ביטחוניות, סביבתיות, בריאותיות וטכנולוגיות. התיירות באילת מצויה זה שנים בתחרות קשה עם עקבה (ירדן) וטאבה (מצרים) השכנות, וכן עם יעדים במדינות אגן הים התיכון ובאירופה שמושכים אליהם נופשים ישראלים. בהיותה עיר מוטת תיירות ללא גיוון תעסוקתי, חוסנה הכלכלי של אילת מאיים במקרה של פגיעה בענף התיירות. במהלך השנים נעשו ניסיונות להתמודד עם קשיים אלו באמצעות תוכניות לחיזוק התיירות ולפיתוח ענפים כלכליים נוספים בעיר.

נתוני מפתח

11,000

חדרי מלון בעיר נסגרו במרץ ובספטמבר 2020 עקב משבר הקורונה

45.6%

שיעור דורשי העבודה באילת במשבר הקורונה (אפריל 2020): מקום ראשון בישראל

90%

מהמשרות באילת הן בענף התיירות (במישרין או בעקיפין)

אשכול 1 - 2

מקומה של העיר אילת במדד הפריפריאליות (הפריפריאליות ביותר)

2,480

תאונות דרכים אירעו בכביש 90 בשנים 2003 - 2020, ובהן נהרגו 251 איש ונפצעו 7,790, מהם 769 באורח קשה

750 מטרים

בלבד (כ-6.25%) של מרצועת החוף של אילת, שאורכה הכולל כ-12 ק"מ, הוגדרו כחוף מוכרז

3

מיזמי עוגן באילת בתחום התיירות, המתנהלים זה 9 - 17 שנים, טרם הושלמו

0

מלונות חדשים הוקמו באילת ב-18 השנים האחרונות



פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בשנים 2017 - 2020 לסירוגין את הליכי התכנון והביצוע של כמה פעולות ממשלתיות שננקטו בעשור האחרון לקידומה של התיירות באילת ולפיתוחה של העיר; את מידת ביצועם של שלושה פרויקטים תיירותיים משמעותיים בעיר; את הפעולות לפינוי שטחי בסיס חיל הים בעיר לשם הרחבת שטחיה למגורים ולתיירות; ואת הפעולות לפיתוח הנגישות התחבורתית של העיר באמצעות הנחת מסילת רכבת ושדרוג כביש 90. **כמו כן, נבחנו השלכות משבר נגיף הקורונה על ענף התיירות ועל אילת בפרט בשנת 2020.** הביקורת נעשתה במשרד ראש הממשלה, במשרד התיירות, במשרד האוצר ובמשרד הביטחון. בדיקות השלמה נעשו בעיריית אילת, במשרד התרבות והספורט, במשרד לפיתוח הנגב והגליל, במועצה הלאומית לכלכלה שבמשרד ראש הממשלה, ברשות מקרקעי ישראל (רמ"י), בחברה הממשלתית לתיירות, בחברה הממשלתית לפיתוח חוף אילת, במשרד התחבורה ובצה"ל. חלק מהממצאים עודכנו עד דצמבר 2020.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

תוכנית אסטרטגית כוללת - מקורות התעסוקה בעיר אילת הם מוגבלים, וענף התיירות הוא ענף התעסוקה העיקרי בה; כ-90% מהמשרות בעיר קשורות במישרין או בעקיפין לענף התיירות, ובענף בתי המלון לבדו מועסקים כרבע מכלל העובדים בעיר. התוצאה היא שאילת רגישה ביותר למשברים ואירועי חירום. בשנים 2009 - 2017 עסקו גורמי ממשלה שונים במצבה של העיר וניסו לקדם תוכנית אסטרטגית כוללת לשיפורו, אולם עיסוקם לא היה אפקטיבי: הדיונים על האמצעים שיש לנקוט והמשאבים שיש להקצות עברו לא הושלמו. הגורמים הממשלתיים שעסקו בכך לא הצליחו להכריע לגבי חלופה שיש לקדמה, והמהלכים לא הבשילו לכדי החלטות אופרטיביות ולהחלטת ממשלה בעניין.

קידום העיר אילת - מאחר שהתוכנית האסטרטגית לקידום העיר אילת משנת 2016 לא אושרה ולא יושמה, לא נפתרו בעיות היסוד שעימן היא מתמודדת ובראשן כלכלתה ותלותה הגבוהה בענף התיירות, והדבר נדחה עד ההחלטה שקיבלה הממשלה בעניין אילת בשנת 2019.

החלטת ממשלה משנת 2019 - החלטת הממשלה מ-2019 בעניין תוכנית רב-שנתית לאילת כללה בין השאר פרויקטים תיירותיים ולא-תיירותיים אשר עלו כבר בשנים קודמות. כמו כן, ההחלטה מורה על ביצוע פעולות התחלתיות בלבד לקידום הפרויקטים, שאין בהן לבדן כדי להביא למימושם.

אילת בקורונה - כשפקד את אילת משבר הקורונה, שהכה בעולם במחצית הראשונה של שנת 2020, העיר נמצאה תלויה בענף אחד, התיירות - ענף שרגיש ביותר למשברים מסוג זה, וללא מנופים כלכליים משמעותיים נוספים שיכלה להישען עליהם בתקופה מאתגרת זו.



מרכז ספורט ומרכז כנסים - שלוש החלטות שקיבלה הממשלה בתשע השנים האחרונות בעניין הפיכתה של אילת לעיר ספורט בין-לאומית, טרם יושמו במלואן בשל מחלוקות בין משרדי הממשלה על תקצוב הפרויקט, בעיות הנדסיות שהתגלו בשלב מאוחר במצב הקרקע וייקור עלויות הפרויקט. כמו כן, הקמת מרכז כנסים באילת עודנו על קו הזינוק, יותר מעשור אחרי שהחלו הדיונים לגביו ואף שהגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר הכירו בחשיבותו לעיר ובצורך לקדמו.

הלגונה המזרחית - משנת 2004, שבה הוחלט כי יש לשווק למכירה את מתחם הלגונה המזרחית באילת, ועד מאי 2019, מועד פרסום השיווק של שלושת המגרשים הראשונים במתחם, חלפו כ-15 שנים. הביקורת העלתה כי במשך שנים לא קודם כראוי שלב בחינת החלופות לטיפול בבעיית מי הלגונה, ועל כן גם לא התקבלה החלטה על החלופה המועדפת לטיפול בה.

מיזם הרכבת לאילת - ההליכים בעניין מיזם הקמת קו הרכבת לאילת בעקבות החלטות ממשלה מצויים זה עשור בשלבי הכנה או בדיקה. טרם הושלם שלב תכנון כל תוואי הרכבת לאילת וטרם ניתן תוקף לתוכנית סטטוטורית לתוואי הקמת המסילה על כל מקטעיה.


כביש 90 - אף שידוע זה שנים רבות לגורמים הנוגעים בדבר על הסכנות הטמונות בכביש 90, שהתרחשו בו 2,480 תאונות בשנים 2003 - 2020², חלקן חמורות ורוב התאונות החמורות חזיתיות, ועל הצורך הניכר בשדרוגו, לא נמצא כי בוצעו בצורה מספקת פעולות ומהלכים אופרטיביים שנועדו לטפל כראוי בסכנות שאליהן חשופים הנוסעים בכביש זה.

פינוי בסיס חיל הים - בסיס חיל הים תופס שטח הן בחופי אילת והן בשטח העיר, ושוררת הסכמה בקרב הגורמים הרלוונטיים כי הדבר מהווה חסם להתפתחות העיר. אולם אף שבמשך כ-15 שנים מתקיימים דיונים במסגרות שונות בעניין פינוי, מלא או חלקי, של הבסיס - הם לא הבשילו לכלל מעשה, ולא קידמו את פינויו או את צמצומו.



ועדת היגוי בראשות משרד ראש הממשלה ובהשתתפות רמ"י, משרד הביטחון ומשרד האוצר גיבשה באוקטובר 2020 הסכמות עקרוניות להתכנסות בסיס חיל הים באילת לשטח קטן יותר, דבר שיאפשר - לאחר חתימת הסכם בעניין - העצמת הפוטנציאל העירוני והתיירותי ברצועת החוף הדרומי של העיר.

עיקרי המלצות הביקורת

על מנת לממש את החזון שלפיו אילת תהפוך לעיר המציעה לתושביה שירותים ברמה גבוהה, ולהגדיל את חוסנה ויכולתה להתמודד עם משברים המאיימים על כלכלתה, 



מומלץ כי הממשלה ועיריית אילת ימשיכו לבחון פיתוח ענפים כלכליים נוספים בעיר ויצירת אפשרויות תעסוקה מגוונות לתושביה, כך שהעיר לא תהיה תלויה בענף התיירות. על מנת להתמודד עם התחרות הגוברת בענף התיירות מומלץ גם כי הן ימשיכו לפעול לגיוון תחומי התעסוקה ולעדכון ושיפור של המוצר התיירותי שהעיר תוכל להציע למבקרים בה.

על מנת להפיק את המרב מהתוכנית הרב-שנתית שקבעה הממשלה בהחלטתה מאוגוסט 2019, ולנוכח אי-יישומן של החלטות קודמות בעניין העיר, מוצע כי הממשלה תיתן את דעתה על הצורך בשכלול מנגנון המעקב והבקרה על יישום התוכנית. כן מוצע כי הממשלה תבחן "צעדים משלימים", כמצוין בהחלטה זו, ואת מכלול הפרויקטים ששבו ועלו במהלך השנים בעניין העיר, ותשקול את אפשרות הכללתם בתוכנית הרב-שנתית, וזאת על מנת לשכלל את יכולת ההתמודדות של העיר אילת עם האתגרים העומדים בפניה.

על כל הגורמים העוסקים בפרויקטי הלגונה המזרחית, מרכז הכנסים וקריית הספורט, אשר לא צלחו את השלבים הנדרשים ליישומם בשל טיפול לקוי וחסמים תקציביים ותכנוניים, לשתף פעולה בזירוז הטיפול בהם ולפעול, כל אחד בתחומו, לקידום פרויקטים אלו, שבהשלמתם יש כדי לתרום משמעותית לפיתוח העיר, התיירות בה וכלכלתה.

על ועדת ההיגוי בעניין התכנסות בסיס חיל הים באילת, שהוקמה בהמשך להחלטת הממשלה מאוגוסט 2019, להשלים את גיבוש ההסכם בעניין על מרכיביו ולוודא כי הצדדים להסכם יאשרו אותו, כדי שניתן יהיה לקדם את ביצועו, תוך קבלת החלטות ההמשך הדרושות ליישום הפרויקט.

מן הראוי שמשרדי הממשלה ויתר הגורמים הרלוונטיים יפעלו לקידום יישום החלטות הממשלה והחלטות נוספות שהתקבלו בעניין הקמת מסילת הרכבת לאילת ושדרוג כביש 90, תוך קביעת תכולות הפרויקטים האמורים, וזאת בהתחשב במכלול השיקולים, ובהם תיעדוף לאומי, שיקולים תחבורתיים, כלכליים וחברתיים, שלביות ביצועם, הדרכים למימונם, לוח הזמנים לביצועם וכן מנגנונים ליישום ובקרה הנדרשים כדי להבטיח את מימונם.

לנוכח ממצאים שהועלו בדוח ביקורת זה בעניין הסיבות לעיכוב השלמתם של פרויקטים תיירותיים באילת, מומלץ למזכירות הממשלה לבחון את האופן שבו יש להנחות את משרדי הממשלה המגישים לממשלה הצעת החלטה בעניין מימון פרויקט בינוי במתחם בתוך רשות מקומית לצרף להצעתם לממשלה - עובר לקבלת ההחלטה - נתונים על הזמינות התכנונית של הפרויקט המוצע, ובכלל זה לציין אם יש בנמצא תוכנית בניין עיר מאושרת ותקפה לעניין פרויקט זה; ואם מדובר בפרויקט כלכלי - יונחו משרדי הממשלה לצרף להצעתם לממשלה חוות דעת בדבר כדאיותו הכלכלית; זאת על מנת להימנע ממצב שבו הממשלה מחליטה לאשר פרויקט בינוי לאומי ומקצה לכך תקציבים מהמשרדים השונים, ולאחר מכן היישום מתעכב, בין היתר בשל היעדר נתונים נדרשים אלה.

לנוכח חשיבות רצועת החוף של אילת להעצמת הפוטנציאל התיירותי שלה ולפיתוחה, וכפועל יוצא מכך הצורך להנגיש ככל האפשר קטעים נוספים ברצועת החוף הדרומי ובסמוך לו, על כל הגורמים הנוגעים בדבר להמשיך ולנקוט פעולות הדרושות בעניין.



קשיים וחולשות מרכזיות באילת, 2010 - 2015

90% מהמשרות באילת הן בענף התיירות או תלויות בו



קצב גידול האוכלוסין השנתי באילת (1.1%) נמוך ביחס למוצע הארצי (1.9%)



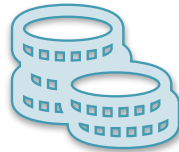
העיר הכי פריפריאלית בישראל



מספר התיירים מחו"ל שהגיעו לאילת בסוף העשור הקודם, נמוך ממספרם בתחילתו



קצב עליית השכר באילת (11%) נמוך מהמוצע הארצי (14%)



קצב גידול המשרות השנתי באילת (1.8%) נמוך ביחס למוצע הארצי (2.8%)



סיכום

לעיר אילת מאפיינים ייחודיים, ובהם ריחוק גיאוגרפי ממרכז הארץ, והיותה עיר תיירות ונופש אשר כלכלתה תלויה בענף התיירות, ללא מנועים כלכליים משמעותיים נוספים. אילת מתמודדת יותר מעשור עם התיישנות תשתיות התיירות, תחרות עם אתרי נופש במדינות אחרות וקשיים הקשורים בפריפריאליות של העיר. מצבור נתונים אלו מהווה איום תמידי על יציבותה הכלכלית ועל פרנסת תושביה. ניסיונות בעשור האחרון לקדם תוכניות ממשלתיות רב-תחומיות ורחבות לעיר אילת, אשר יפתחו מנועי צמיחה כלכליים חדשים בה, לא הבשילו לכלל מימוש. אי לכך, אילת נותרה חשופה לסיכונים הנובעים מתלותה ומתלות תושביה בענף עיקרי אחד - ענף התיירות. איום זה הגיע לכדי מימוש משמעותי במהלך שנת 2020 בשל התפרצות מגפת הקורונה, והדבר גרם לשיעורי אבטלה גבוהים ולמשבר כלכלי קשה בעיר. יש לקדם פעולות שיאפשרו את הרחבת סוגי הענפים הכלכליים שאילת נשענת עליהם, לרבות פעולות מקדמיות, ולהבטיח את יישומה של התוכנית הרב-שנתית שעליה החליטה הממשלה באוגוסט 2019 ואת יישום יתר הפרויקטים הקשורים באילת. לפיכך, על הגופים הממשלתיים המעורבים בנושא לפעול, כל אחד בתחומו, על מנת להביא ליישומן של התוכנית הרב-שנתית ויתר החלטות הממשלה בעניין אילת; זאת כדי לקדם את העיר אל עבר המטרות שנקבעו בהן, למנף את הפוטנציאל הטמון בה וליצור מנועי צמיחה חדשים לכלכלתה, לצד המשך חיזוק מעמדה כעיר תיירות אטרקטיבית.

